

メルケル政権における年金政策の転換（Ⅰ）

横 井 正 信*

（2016年9月28日 受付）

目次

第1章 第1次メルケル政権までの年金改革政策

- （1）ドイツ統一後の状況とシュレーダー政権までの年金改革政策
- （2）第1次メルケル政権における年金改革政策

第2章 第2次メルケル政権における年金改革政策

- （1）2009年連邦議会選挙と第2次メルケル政権の発足
- （2）「67歳からの年金」をめぐる議論の再燃
- （3）「老後の貧困対策」議論とフォン・デア・ライエン首相の「年金パッケージ」
- （4）「年金パッケージ」をめぐる連立与党内の議論
- （5）SPD内の議論

第3章 第3次メルケル政権前半期における年金改革政策

- （1）2013年連邦議会選挙戦における各党の年金政策構想
- （2）CDU/CSUとSPDの連立交渉と連立協定
- （3）年金保険料率の引き下げ中止と年金パッケージ法案の立案
- （4）年金保険給付改善法案の議会審議と可決（以上本号）

第4章 第3次メルケル政権後半期における年金改革政策

結論

第1章 第1次メルケル政権までの年金改革政策

（1）ドイツ統一後の状況とシュレーダー政権までの年金改革政策

1990年の統一後、ドイツは旧東ドイツ地域での需要増等から「統一ブーム」と呼ばれる短期的な好景気を経験したが、統一時の実勢レートを無視した通貨統合、生産性の低い旧東ドイツ地域

*福井大学教育・人文社会系部門総合グローバル領域

を吸収したことによる競争力の低下、同地域再建のための巨額の財政移転、それに起因する過剰投資と過剰消費、財政需要をまなかうための連帯付加税の導入や売上税（付加価値税）等の増税、インフレ抑制のための金利の高め誘導といった様々な要因によって、次第に経済成長率の低下、財政赤字の深刻化と累積債務の増加、経常収支の赤字化、失業者数の記録的增加といった深刻な状況に陥っていった。

さらに1990年代半ばまでには、このような状況はドイツ統一といった短期的な要因だけではなく、賃金及び賃金付随コストの高さ、短く柔軟性に欠ける労働時間、経済活動・労使関係に関する複雑で厳しい規制、高度テクノロジー開発・研究面での立ち遅れ、国際競争に対処するための大企業による合理化・人員削減や国外への生産拠点移転といった「構造的要因」によるものであるという見方が一般的となっていった。

これに対して、当時のコール政権は、政府規模の抑制による財政の健全化、企業に対する税・社会保険料負担の軽減、雇用関係の柔軟化による投資環境の改善等によって経済を活性化させる「供給サイド重視」の政策指向を次第に強化していった。その一環として、コール政権は、高い社会保険料負担が高率の賃金付随コストとなってドイツの産業立地条件を悪化させているとの認識の下に、社会保険分野における改革を実施することによって経済活動を活性化させ、それを通じて雇用状況を改善することを目標とした。

こうして、コール政権末期の1990年代後半には、財政、経済、労働等他の政策分野と並んで、社会政策分野においても様々な構造改革政策が立案・実施されたが、なかでも社会保険料の約半分を占める公的年金保険に関する改革は最も重要な課題の一つであった。その際、公的年金保険に関しては、少子高齢化という根本的要因と、財政・経済状況の悪化に伴う年金保険料率の上昇や連邦補助金の膨張（1996年の連邦予算支出総額は4,556億マルクであったが、そのうち公的年金保険に対する連邦の補助総額は812億マルク（18.7%）で最大の支出項目となっていた）に対処することによって年金財政を安定させ、賃金付随コストの上昇を回避することが目標とされた。そのための具体的対処策としては、毎年の年金支給額を決定するための年金調整計算式に人口構造の変化を反映して年金支給額上昇を抑制する計算要素を導入すること、年金支給開始年齢を引き上げる（生涯労働期間を延長する）こと、公的年金の支給水準引き下げ分を補填するために資本積立方式の付加的な個人年金を導入すること等が試みられた。

しかし、これらの改革は、野党であった社会民主党（SPD）や緑の党に加えて、労組や社会福祉団体からの激しい反対にあった。さらに、政権の中心であったキリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）内でも、キリスト教民主労働者派（CDA）に代表されるような社会政策重視派と中小企業経済連盟（MIT）等の経済政策重視派の間で激しい議論が起こった。その結果、年金計算式に「人口学的構成要素」を導入することによって、（平均賃金で45年間働いた）標準年金受給者の実質年金支給水準を現行の70%から2030年までに64%へと引き下げる一方、2030年時点での保険料率を22.4%以下に抑制するという中心的計画は、連邦議会でなんとか可決されたものの、その

実施は連邦議会選挙後の1999年とされたため、実現の保障のない曖昧な結果となった。他方、年金保険料率の上昇を長期的に抑制するためのもう一つの措置として、間接税財源を新たに年金保険に投入するという計画についても、1999年の年金保険料率の上昇を回避するための緊急措置として売上税税率を15%から16%へと引き上げることに限ってのみ、与野党間で合意が成立するという結果に終わった。このような状況は、政権末期のコール首相の指導力に対する疑問の高まりと政策的行き詰まりに対する批判につながっていった。⁽¹⁾

これに対して、1998年連邦議会選挙において勝利し、緑の党との「赤緑」連立政権を樹立したSPDは、「新中道路線」を掲げ、コール前政権時代末期の停滞を打破し、グローバルな競争にさらされつつあるドイツの社会国家を大胆に改革すると同時に社会的公正さを確保すると宣言した。その際、政権発足当初の国民からの大きな支持は、伝統的な社会民主主義路線を掲げるラフォンテヌ党首が「社会的公正」に配慮し、「イノベーション」を体現するシュレーダー首相が改革を推進するという一種の二頭制によって得られていた。しかし、財務相となったラフォンテヌが前政権時代に決定された諸改革のうち社会的給付を削減する部分を撤回し、実質減税を抑制して逆に年金財源確保のための増税を図るといった政策を取り始めると、シュレーダーとの間ですぐに摩擦が発生し、政権は混乱した。その結果、政権発足後わずか半年あまりでラフォンテヌは党首と財務相の職を辞任し、シュレーダーが後継党首となって政府と党を掌握することになった。それによって改革を重視するという政権の方向性は明確になったように思われた。しかし、ラフォンテヌ辞任後、シュレーダーは伝統的な社会民主主義的理念を持つ一部の党員や労働組合員、さらに「改革の敗者」になることを恐れる人々に対する配慮をもちやラフォンテヌに任せることができなくなり、自分一人で「イノベーション」と「社会的公正」の双方を体現しなければならなくなった。

イデオロギーに左右されず、権力に敏感なプラグマティストと評価されるシュレーダーは、理念を強調するラフォンテヌよりもこの課題にうまく対応できるとも考えられた。実際、シュレーダー政権は環境税の導入、原子力利用の長期的放棄、国籍法の改正による未成年者の一部に対する二重国籍の導入、労組に有利な経営組織法の改正等、緑の党との連立協定に沿った政策を次々と実現させた。

しかし他方で、財政・経済・労働・社会保障等の政策分野においてシュレーダー政権が「ハルツ改革」や「アジェンダ2010」と呼ばれる構想の下で実施した諸改革は、社会国家の再編という意味での「イノベーション」の側面を強く打ち出し、国民に負担を強いるものとなった。その典型例の一つは年金改革であった。確かに、シュレーダー政権は発足当初、コール前政権の年金改革を「冷酷な給付削減」と非難し、その実施を凍結した。また、シュレーダー政権は、新たに導入した環境税の税収の一部を年金財政改善のために投入するという政策も実施した。さらに、社会扶助水準を下回る低額の年金しか受給していない年金生活者の社会扶助受給要件を緩和し、事実上年金に社会扶助相当額の最低限給付額（高齢者基礎保障）を導入するという改革が行われた。

しかし、その後行われた年金改革の中心部分は、結果的にはコール政権の計画と同じく年金支給水準を長期的に引き下げ、労働者側のみが保険料を負担する資本積立方式の個人年金保険を新たに導入することによってそれを補完するというものとなった。すなわち、シュレーダー政権は、年金支給額と保険料率の上昇を抑制することから生じる年金支給水準の低下をバランスさせるために、当時の労相の名にちなんで「リースター年金」と呼ばれるようになった公的補助の対象となる資本積立方式の任意加入個人年金保険を 2001 年から導入し、その保険料率を 2008 年までに段階的に 4 % に引き上げていくという政策を実施した。また、シュレーダー政権は辛うじて勝利を収めた 2002 年連邦議会選挙直後に「社会保険制度改革委員会」を設置し、同委員会の報告書を基礎に 2004 年に「年金保険持続性法」を制定した。この法律は、年金計算式に人口構造の変動を反映する「持続性要因」を導入することによって年金支給額上昇を抑制し、それを通じて年金保険料率を 2030 年まで 22 % 以下に抑制する一方、標準年金受給者の税引前実質年金支給水準⁽²⁾（この時点で 53 %）の最低保障水準を 2030 年までに 43 % に引き下げることを主な内容とするものであった。それはコール政権時代に試みられた改革とほとんど同じあるいはさらに厳しい内容であった。社会保険制度改革委員会の報告書には、年金支給開始年齢を 2011 年から 2034 年にかけて 65 歳から 67 歳に段階的に引き上げていくという計画も含まれていたが、この計画は、すでに決定された年金改革に強く反発していた SPD 内左派だけではなく労組や社会福祉団体からの激しい反対を招き、結局実施は見送られた。

この年金改革をはじめとして、コール政権末期以降の政策課題に対処するためにシュレーダー政権下で実施された諸改革に対するこのような反発は、組織労働者を中心とした伝統的な SPD 支持層の離反という事態にも発展した。その結果、2004 年夏には元 SPD 党员や労組活動家及びマルクス主義知識人グループによって「労働と社会的公正のための選挙のもう一つの選択肢（WASG）」という名称の新しい左派政党が結成された。さらに 2005 年には、WASG と旧東ドイツの社会主義統一党（SED）の流れをくむ民主社会主義党（PDS）が合同して、SPD の新たなライバルとなる左翼党が結成されるに至った。

SPD 内でこのようにラフオンテヌ的方向性とシュレーダー的方向性をめぐって対立が深刻化し、結果的に SPD の勢力衰退につながった背景には、シュレーダー政権発足直後の 1999 年 2 月以降 2005 年秋の同政権崩壊に至るまで、「赤緑陣営」が連邦参議院において有する票数が過半数を下回る「ねじれ現象」に見舞われたという背景があった。これによって、シュレーダー政権が CDU/CSU との妥協なしに重要法案を成立させることは極めて困難となった。しかし、SPD と CDU/CSU の両大政党の政策面での接近をもたらした背景としてより重要であったのは、現実的に選択可能な政策の幅の縮小であり、連邦議会と連邦参議院の間の「ねじれ現象」は、そのような状況の下で両党の協議の緊密化を促進したという側面の方が大きかった。

シュレーダー政権発足当初の内政上の重要な課題は、前政権末期に年平均 440 万人を上回っていた失業者数を大幅に減少させる一方で、ユーロ導入を可能にするために単年度の財政赤字の対

GDP比を3%以下に引き下げ、財政を再建することであった。また、そのためにはOECD諸国平均を下回っていた経済成長率を上昇させることも不可欠であった。これらすべての問題は互いに密接な関連性を持っており、総合的かつ統合的な対処策が必要であったが、財政政策面ではマーストリヒト条約基準による厳しい枠組が課されており、景気浮揚や労働市場対策のための拡張的財政政策をとる余地はほとんどなかった。この前提の下で企業活動を活性化させ、経済成長率を高めると共に雇用拡大を実現するためには、規制緩和等の経済政策面からの対策と共に、企業の税・賃金付随コスト負担を緩和し、労働市場を柔軟化することによって、企業の国際的競争力を強化することが必要と考えられており、その点においてSPDとCDU/CSUの間に根本的な考え方の違いはなかった。⁽³⁾

（2）第1次メルケル政権における年金改革政策

構造改革政策に対する党内左派や労組からの反発を招いたシュレーダー政権は、2005年連邦議会選挙に敗北したが、そのことは、必ずしもCDU/CSUの勝利を意味するものではなかった。確かに、キリスト教民主同盟（CDU）は野党であった2003年と2004年の党大会において、所得税の累進税率を12%、24%、36%の段階税率へと変更することを中心とする自由民主党（FDP）の構想に近い抜本的税制改革案や所得に無関係な定額保険料の導入を柱とする公的医療保険改革案を決議し、経済自由主義的な主張を前面に押し出して、SPDとの差別化を図った。この税制改革案の起草の中心となったのは経済政策重視派の中心人物の一人であったメルツ元院内総務であり、医療保険改革案に最も激しく反発したのがCDAの重鎮でありコール政権下で労相を務めたブリュームであったことは、それを象徴していた。CDU/CSU、特にCDUはその後も基本的にこの路線を維持し、2005年連邦議会選挙の際にも「どのような問題も美化せず」「最良の処方箋がないのにそれがあるかのようなふりをしない」として、売上税税率の引き上げ、労働者の諸権利の見直し、税制上の優遇措置の廃止等、国民から見て不人気と思われる政策も実施することを「誠実さに対する勇気を示すもの」として表明していた。

しかし、2005年連邦議会選挙において、CDU/CSUの得票率が大勝するという事前の予測に反して2002年選挙よりも3ポイント以上低い35.2%にとどまり、SPDの34.2%とほぼ互角に近い結果となったことは、メルツに代表されるような路線に対する反発が必ずしもSPD、緑の党、左翼党の支持者にとどまるものではないことを示していた。さらに、得票率が伸び悩んだことから、CDU/CSUがSPDを野党に追いやってFDPと中道右派連立政権を樹立することは困難となった。⁽⁴⁾

このような経緯を経て、1966年以来のCDU/CSUとSPDによる大連立政権として発足した第1次メルケル政権は、当初基本的にシュレーダー政権の改革政策を継承する路線をとり、年金政策に関しては、前政権の下で提案されながら強い反発を受けて挫折した年金支給開始年齢の引き上げを目指した。この計画を推進したのは、シュレーダー政権時代後半にSPD党首として彼とともに

に改革路線を主導し、メルケル政権下で労相に就任したミュンテフェリングであった。彼は前政権の社会保険制度改革委員会の提案を基礎とした「年金支給開始年齢調整法」を2007年に成立させることに成功した。その主な内容は、同委員会の当初の提案を6年短縮する形で2012年から2029年までの18年間に公的年金の支給開始年齢を段階的に65歳から67歳へと引き上げる（この計画は一般に「67歳からの年金」と言われるようになった）というものであった。

しかし、年金政策だけではなく、公的医療保険をはじめとしたその他の社会保険に関する改革や、財政・経済・労働政策面での諸改革に対して国民の間に広がった反発を受けて、大連立という消極的選択によって成立したメルケル政権は、次第にその方向性を転換していった。年金支給開始年齢の2歳引き上げは長期にわたって徐々に実施されていく計画であったが、それでもSPD左派、野党、労組、社会福祉団体等から激しい抗議運動が起こっただけではなく、CDU/CSU内でもCDAを中心に強い反対の声があがった。そのため、法案は可決されたものの、実際には支給開始年齢の引き上げは中途半端なものとなった。すなわち、連立協定の段階から、SPDの要求を受けて、年金支給開始年齢を65歳から67歳に引き上げるものの、同時に45年以上の待機期間⁽⁵⁾を有する「特に長期の被保険者」に対しては現行と同じく65歳から割引なしで年金受給を開始することを認めるという例外措置が設けられることになっていた。また、35年以上の待機期間を有する「長期被保険者」に対しても、割引（最大割引率14.4%）を条件として年金受給を開始できる年齢を現行の63歳に据え置くことが合意された。

しかし、公的年金の支給開始年齢引き上げに対しては、前述したように労組や社会福祉団体がシュレーダー政権時代から強く反対しており、第1次メルケル政権の下でこの計画を実現するための立法作業が開始されると、再び大規模な抗議運動を展開した。このような圧力にさらされた連立与党、特にSPDは、政権発足時から年金支給開始年齢引き上げの厳格な実施を回避する方向へと向かっていった。その結果、すでに同法案の審議過程において、上記のような「67歳からの年金」の例外規定が設けられた他、高齢者の実際の就業状況という観点から年金支給開始年齢引き上げの妥当性について、法律施行後3年以内に報告する義務を連邦政府に課す「再検討条項」が導入された。また、2008年の年金支給額引き上げ率は0.5%にとどまる見込みであったが、年金生活者団体等からの反発を懸念した政府は、経済界やFDP、さらにCDU/CSU内の経済政策重視派の反対を押し切る形で年金計算式の支給額抑制要因の適用を2年間停止し、2008年に1.1%、2009年に2%以上の引き上げを行うという措置を強引に実施した。⁽⁶⁾

年金支給額は社会法典第IV編において規定されている年金調整計算式に従って、毎年7月に改定されてきた。この計算式は基本的に前年の平均賃金の推移を基準としたものであったが、高齢化に伴う年金財政の負担増に対応するため、連邦政府は2003年に年金支給額の上昇を抑制するいわゆる「リースター」要因をこの計算式に導入した。この抑制要因は、年金支給額調整の際に「リースター年金」保険の保険料負担分を被雇用者の実質所得から計算上控除することによって、結果的に年金支給額の引き上げ率を抑制する効果を持っていた。

他方、このリースター要因に加えて、2004年には年金支給額の上昇を抑制するためのもう一つの措置として、前述した「持続性要因」が年金計算式に導入され、2005年から実施されることになった。持続性要因は年金保険料支払者と年金受給者の数的関係の変化によって年金支給額を抑制あるいは上昇させるという効果を発揮するものであり、実際の人口構造の変化からして、概ね抑制的に作用すると予想されていた。

ただし、持続性要因の導入に対する批判を回避するため、同時に年金保護条項（「法定安定化条項」）が法律に取り入れられた。それは、労働者の平均賃金が低下しない限り、これらの抑制要因を理由とした年金支給額引き下げを行わないとする条項であった。実際にも、2005年と2006年の賃上げ水準が低かったことから、上記の2つの抑制要因によって年金支給額の引き下げが行われねばならなかったが、この保護条項によってそれは阻止された。しかし、年金削減が阻止されれば、長期的には保険料支払者にとって負担増がもたらされることから、保護条項は修正され、さらに「事後的調整要因」が導入された。この要因は、2011年以降、保護条項の影響がなくなるまで計算上の年金支給引き上げ額を半減させるという形で、2005年と2006年に中止された年金支給額抑制を（年金支給額を引き下げないという形で）事後的に実施するためのものであった。政府によれば、2005年と2006年に年金支給額引き下げを延期したことによって発生した年金支給額引き上げ率の事後的補正の必要性は、西部で1.75ポイント分、東部で1.3ポイント分であった。

しかし、連邦政府はその後年金支給開始年齢の67歳への引き上げをめぐる起こった労組等からの大きな反発に対処し、翌年に迫った連邦議会選挙への悪影響を回避するため、2008年になると、（金融危機直前までの）「好景気の恩恵を年金生活者にも与えるため」と称して、リースター要因の適用を同年と2009年に関して延期することを決定した。それによって、この両年の年金支給額引き上げ率は、リースター要因が適用されていた場合よりも0.65ポイント程度高くなった。ただし、延期されたリースター要因の適用は2012年と2013年に事後的に実施されることになっていた。

他方、従来の政府の計画では、それまでの年金改革によって年金保険料率を2011年に現行の19.9%から19.3%へと引き下げ、2012年には19.1%へと引き下げるはずであった。しかし、リースター要因の適用延期によってこの保険料率引き下げ計画も、2014年に19.7%、2015年に19.3%に引き下げるという形で後退することになった。⁽⁷⁾

こうして、政府は、年金支給額の上昇率を平均賃金の上昇率よりも低く抑える計算要因を導入することによって年金財政の負担増を抑制しようとしたにも拘わらず、実際には、シュレーダー政権末期以降、年金改革に対する国民の反発を恐れて、これらの要因の適用を繰り返し延期し、賃金が上昇している限りにおいて、抑制要因に起因する年金支給額引き下げを回避し、可能であれば一定の引き上げを確保しようとした。

しかし、2008年の欧州金融・債務危機発生後の景気の急激な悪化の中で、大量解雇を回避するための操業時間短縮労働の大幅増加等によって、2009年の労働者の平均賃金が上昇せず、逆に

2.3 %程度低下すると予測されるようになると、上記の保護条項を適用しても2010年には年金支給額を引き下げねばなくなる可能性が生じた。年金保険金庫や連邦政府は必ずしもそこまでの事態にはならないと予測していたものの、連邦議会選挙を直前に控えた連立与党は「年金受給者が不必要な不安を抱くことを阻止するため」の「純粋な予防的措置」として、平均賃金が低下した場合でも年金支給額を引き下げないとする「年金保護条項」の再改正を連邦議会選挙直前の2009年夏に実施した。しかし、これによって、2010年と2011年の年金支出は合計78億ユーロ程度増加する見込みとなった。⁽⁸⁾

他方で、年金保険金庫と保険料支払者の負担を恒久的に増加させないために、年金支給額引き下げ中止に伴うこの負担増分の補正も事後的に実施されることになった。この場合も、プラスの年金支給額調整が行えるようになった時には、ただちに延期されていた年金支給額抑制を計算上の年金支給引き上げ額を半減させるという形で事後的に実施することになっていた。従って、2010年以降少なくとも数年間にわたって年金支給額は凍結されるか非常に低い伸び率とされる見込みであったが、過去の経緯からして、それが実行されるか否かは微妙であった。

第2章 第2次メルケル政権における年金改革政策

(1) 2009年連邦議会選挙と第2次メルケル政権の発足

コール政権末期からシュレーダー政権を経て第1次メルケル大連立政権に至る過程では、本稿冒頭で述べたような状況を背景として、年金をはじめとした社会保険だけではなく、財政、経済、労働等広範な分野にわたって様々な構造改革政策が実施された。シュレーダー政権時代の「ハルツ改革」や「アジェンダ2010」はそれらを象徴するものであった。第1次メルケル政権の下でも、シュレーダー政権時代からの課題を引き継ぐ形で、公的年金の支給開始年齢引き上げの他、公的医療保険の大規模な改革、企業税制改革、連邦制度改革と公的債務制限のための基本法改正等が実施された。その結果、同政権下では、財政の均衡化、経済成長率の引き上げ、失業者数の大幅減少、社会保険料率の引き下げといった諸目標に関して大きな進展が見られるようになった。2008年のリーマン・ショックに端を発した欧州金融・債務危機はドイツにも深刻な影響を及ぼしたが、メルケル政権は比較的短期間でその打撃からドイツを立ち直らせることにも成功した。

しかし、財政、経済、労働等に関するデータ上での著しい改善にも拘わらず、第1次メルケル政権下での連立与党に対する支持率は長期的に低下し、2009年連邦議会選挙直前にはCDU/CSUとSPDの支持率の合計が60%を切った。特にSPDの支持率低下は著しく、20%台前半にまで低下した。SPDにおいては、シュレーダー政権の路線に反対する左派の離反の兆候が見られるようになって以降、党内が不安定化し、党首がしばしば交代するようになったが、大連立政権に参加したことによって従来の路線が基本的に維持されたことも、支持率低下に大きく影響していた。第1次メルケル政権の閣僚となったミュンテフェリング労相、シュタインマイアー外相、シュタイン

ブリュック財務相、シュミット保健相等はいずれもシュレーダー政権時代にも党と政権において中枢を占めていた政治家たちであり、メルケル政権においても年金支給開始年齢の引き上げ、公的医療保険における保健基金の設置と保険料労使均等負担原則の変更、売上税増税及び企業税制改革等において中心的役割を果たした。このため、ラフォンテーヌの路線を支持する党員や支持者の流出は止まらず、SPDの低迷の一方で左翼党の支持率が10%を越えるという状態をもたらした。

しかし、このことは必ずしもSPDが一方向的にCDU/CSUに追随したことを意味しているわけではなかった。前述したように、CDU/CSUは2005年連邦議会選挙において辛勝し、大連立を形成して以降、経済自由主義的改革を前面に押し出していたそれまでの基本路線から「社会的公正」に対する配慮を強化する方向へと徐々に転換していった。2007年のCDU党大会において「中道」がスローガンとして掲げられ、以後この言葉が強調されるようになったことは、その変化を示すものであった。それは、SPDが左翼党等への対抗上自らもより左派的な路線を選択するか否かをめぐって動揺し始めたのに対して、CDU/CSUがSPDとの間に位置する中道の有権者を取り込むための戦略であるとも言えた。しかし、見方を変えれば、CDU/CSUの路線修正は、同党の党員や支持者の間にもラディカルな経済自由主義の路線に対する大きな抵抗があったためであり、さらに、大連政権樹立以前からCDU/CSUとSPDの間で繰り返し綿密な政策調整が行われてきた結果、綱領上はともかく、両党の実際の政策が収斂度を強めていった結果であったとも言える。

他方、CDU/CSUのこのような方向性の変化に伴って、SPDにおいて左への流出が起こったのに対応して、CDU/CSU内では経済政策重視派がかつての優位を後退させていった。メルケルとの権力闘争に敗れたことが主たる原因であったにせよ、かつては党内において財政・経済政策をリードし、経済自由主義的改革路線の主唱者でもあったメルツ元院内総務が事実上失脚し、2009年連邦議会選挙を機に政界を引退することになった一方で、社会政策重視の路線を強調するノルトライン・ヴェストファーレン州首相リュトガースが2008年党大会において2年前より大幅に高い77.5%の得票率で副党首に再選されたことは、それを象徴するものであった。しかし、このようなCDU/CSUの方向転換は、SPDほどではないにせよ、企業経営者、先進的な分野の自営業者、教育程度の高い新中間層等の経済自由主義的な支持者の流出をもたらす危険性を高めた。⁽⁹⁾

このような状況の下で行われた2009年連邦議会選挙は、「多くの点でドイツの選挙史の一つの節目」となった。⁽¹⁰⁾ CDU/CSUの得票率は33.8%、SPDのそれは23.0%と共に1949年に次ぐ第2次世界大戦後2番目の低さとなり、両「国民政党」の合計得票率が初めて60%を下回る結果となった。特に、SPDの得票率は2005年の前回選挙と比較して11.2ポイントもの低下を示し、もはや「二大政党」の一角とは言い難いまでになった。それに対して、野党であったFDP、緑の党、左翼党の得票率はそれぞれ14.6%、10.7%、11.9%に上昇し、5政党システムへの変化が完全に定着したと言われた。特に、FDPの得票率は前回選挙と比較して4.8ポイント上昇し、同党結成後最高を記録した。

この選挙において、CDU/CSU は得票率を前回選挙と比較して 1.4 ポイント低下させたものの、多くの小選挙区での議席獲得や超過議席から、議席数では 226 から 239 へと 13 議席増となった。さらに、FDP の獲得議席数も 61 から 93 へと大幅に増加したことから、11 年ぶりに CDU/CSU と FDP による「黒黄」中道右派連立政権が誕生することとなった。

連邦議会選挙直後の 2009 年 10 月はじめから開始された CDU/CSU と FDP の連立交渉においては、新政権が予算緊縮を迫られていたことが基本的な枠組条件となった。第 1 次メルケル政権の下で国際的な金融・債務危機に加えて基本法に債務制限条項が導入された結果、連邦は 2016 年以降基本的に単年度の財政赤字の対 GDP 比を 0.35 % 以内に抑制するという義務を課されていた。2016 年という目標年自体は次期立法期であったが、その目標に向かって、連邦は 2011 年以降構造的赤字を「同一のテンポで」引き下げていくことになっていた。この時点では、2010 年の構造的赤字の対 GDP 比は 1.65 % と予測されており、2011 年から 2016 年まで同一のテンポでこの比率を 0.35 % へと引き下げていくためには、毎年構造的赤字の対 GDP 比を 0.22 ポイントずつ削減する必要があった。

これに対して、前政権時代に立てられた計画では、連邦予算の中で最も大きな比率を占める労働社会省の 2010 年度予算は 1,330 億ユーロとされていたが、その大部分は年金保険に対する連邦補助金約 800 億ユーロと求職者基礎保障（第 2 失業手当）関係支出 410 億ユーロから成っていた。連立交渉においては、同省予算に関して 2011 年に 100～110 億ユーロ、2012 年には 150～180 億ユーロの緊縮を行わなければならないとされたが、現状のままではそれは極めて困難であった。⁽¹¹⁾

基本法に導入された債務制限規定の遵守という目標については CDU/CSU と FDP の間に大きな相違はなかった。しかし他方では、労働社会省予算に占める年金に対する補助金の大きさにも拘わらず、「67 歳からの年金」をはじめとしてそれまでに行われてきた年金改革に加えて、さらに公的年金に関する緊縮を行うことに対しては、世論からの大きな反発が予想された。事実、前述したように、第 1 次メルケル政権の末期には（金融危機等に伴う実質賃金引き下げの可能性によって）年金計算式からすれば実施しなければならないと考えられた年金支給額の引き下げを延期するという決定が行われていた。

以上の状況から、結果的に連立協定交渉では年金政策に関して現状を大きく変化させるような決定は行われず、1991 年以前に子供を産んだ母親の保険料納付期間に算入される幼児養育期間を延長すること（制度上は父親も含まれるが、実際に影響を受けるのは大部分の場合母親であったため、この問題は「母親年金」と通称されるようになった）、資本積立方式の個人年金を強化すること、老後の貧困に対処すること、旧東ドイツ地域と旧西ドイツ地域における年金システムの統一化を目指すことが一般的な形で合意されたにとどまった。⁽¹²⁾

（2）「67歳からの年金」をめぐる議論の再燃

しかし、第2次メルケル政権が発足すると、すでに決定されたはずの年金支給開始年齢引き上げをめぐる議論が再燃した。2009年連邦議会選挙に敗北し、野党となったSPDは、同年11月に開催した党大会において、「一定以上の生活水準の確保」を年金政策の指針とすることを前面に打ち出した。この基本方針から、SPDは年金保険における「連帯」を強調し、「このことは、当然のことながら2001年以降の年金政策上の諸措置の検証を含むものである」として、シュレーダー政権以降に行われた公的年金に関するあらゆる改革に疑問を呈する姿勢を打ち出した。前述したように、これらの改革は、年金財政の持続性を確保するため、年金保険支給開始年齢を67歳に引き上げ、年金保険料率を2030年時点で22%以下に抑制する一方、年金の最低保障支給水準を2020年までには46%、2030年までには43%へと引き下げていくことを基本目標としていた。しかし、野党となって政策実施の責任を解除されたSPDは、今やこれらの目標を見直すことを示唆し始めた。⁽¹³⁾

ガブリエル党首やシュタインマイアー連邦議会議員団院内総務等のSPD指導部は、当初、新しい年金政策について党内での幅広いコンセンサスを得ることを目指していた。しかし、シュタインマイアー等がこの問題を一定の時間をかけて議論する方針をとろうとしたのに対して、ベルリン市長ヴォヴェライト、彼の側近であり「民主主義的左派（DL）」会長でもあるベーニング、SPDの青年組織ユーザー委員長フォークト等党内左派は、この問題に関して早急に決定が下されないのであれば、党員投票を提案すると主張して圧力を強めた。

このような党内での圧力の高まりを受けて、2010年8月には、ガブリエルは、秋に予定されていた特別党大会がこの問題をめぐって紛糾することを予め避けるため、「60～64歳層の就業率を高めることに成功しない限り、年金支給開始年齢の67歳への引き上げは年金削減以外の何ものでもない」と発言し、高齢者の就業率が50%以上にならない限り、2012年からの年金支給開始年齢の段階的引き上げ計画を凍結するよう要求する方針を明確にした。⁽¹⁴⁾

ガブリエルのこの発言に対しては、党内左派を中心に、ザールラント州支部長マース、ヘッセン州支部長シェーファー＝ギュンベル等多くの党幹部がただちに同調した。ラインラント・プファルツ州首相で元SPD党首ベックは、「より長く働くべきであるとされている人々がそのようなチャンスを持っていることがまず証明されねばならないという点で、私はガブリエルと同じ意見である」とし、「その証明がなされて初めて、人口構造の変化に対する対応がなされるべきである」と述べた。バーデン・ヴュルテンベルク州支部長ニルス・シュミットも、「人口構造の変化からして生涯労働期間の延長が必要であると考えている」としたうえで、「（実際には）高齢者に適した雇用がほとんどないことから、年金生活への移行も緩和しなければならない」と指摘し、包括的な年金改革構想を再度立案すべきであるとの立場をとった。⁽¹⁵⁾

このような動きに対して、かつてシュレーダー元首相の側近であり、党内右派に属するシュタインマイアーは、1950年代には公的年金の平均受給期間が8年であったのに対して、現在では18

年になっていることを指摘し、「65歳を越えて働くという道を回避することはできないであろう」として、年金支給開始年齢の引き上げを計画通り実施することを支持した。また、かつて連邦労相として年金支給開始年齢の67歳への引き上げを推進したミュンテフェリング元 SPD 党首はガブリエルに書簡を送り、引き上げの延期は「時間の搾取」として、当初予定通りに年金支給開始年齢を引き上げるよう要求した。

しかし、SPD 内ではそのような路線を支持する多数派はもはや存在していなかった。他方で、党指導部は、野党になった今、シュレーダー政権以来繰り返されてきた党内対立を避けるという点で一致していた。こうして、8月下旬には、ガブリエル、シュタインマイアー、SPD 幹事長ナーレスの間で、①60～64歳層の社会保険加入義務のある職への雇用率が50%以上に上昇するまで、年金支給開始年齢の段階的引き上げを延期する、②2029年までに引き上げを行うための前提条件が満たされているか否かを2015年に再度検証する、③特に身体的負担の重い職業グループのための年金受給開始に関する柔軟な規定を導入するという点での妥協が形成された。この妥協は、党内左派に属するショルツ元連邦労相の提案を基礎としたものであった。⁽¹⁶⁾

これを受けて開催されたSPD幹部会では、この妥協に沿った決議が採択された。さらに、SPD総務会はこの幹部会決議を全会一致で承認するとともに、9月末に開催される党大会において、この問題を審議するための委員会を設置し、この委員会が翌2011年の党大会までに「67歳からの年金」を延期することの是非についての党内議論の結果をまとめることを決議した。この委員会は、ベック、ショルツ、労働者問題作業部会（AfA）長シュライナー等を中心に構成される見込みであった。こうして、左派寄りの提案が行われる一方で決定を先送りすることによって、この問題をめぐる党内での議論の紛糾はさしあたって避けられた。

しかし、ベルリン市長ヴォヴェライトやフォークト等左派の一部はこのような妥協にも不満を示した。フォークトは「真の問題を避けて年金支給開始年齢の引き上げを始める時期を延期しただけで、2029年という日付は堅持されている」として、引き上げ計画自体を撤回するよう要求し、さもなければ党员投票の実施を働きかけるとする警告を繰り返した。⁽¹⁷⁾

SPD側が、高齢者の雇用率上昇を年金支給開始年齢引き上げの条件とすることによって、事実上この計画の実施を延期することを主張したのに対して、連邦政府とCDU/CSU指導部は「67歳からの年金」計画を堅持する姿勢を見せた。CDU幹部であるフォン・デア・ライエン連邦労相は、「2005年当時と比べて60～64歳層の就業率は12ポイント上昇して40%になっている」とするデータをあげ、年金支給開始年齢を引き上げるには高齢労働者の就業率が低過ぎるというSPDの主張を否定し、計画通りの引き上げが可能であるとの見方を示した。⁽¹⁸⁾ 実際、ドイツにおける55～64歳層の就業率は、年金支給開始年齢の引き上げが法制化された2007年から2010年の間に6.4ポイント上昇して57.7%となっており、60～64歳層でも8.1ポイント伸びて41.0%に達していた。ただし、フォン・デア・ラインがあげた数値には（公的年金への加入義務のない）公務員や自営業者、高齢短時間労働者、いわゆる「ミニジョブ」従事者等が含まれており、社会保険加入

義務のある被雇用者に限定すれば、その比率は2010年時点で26.1%であった。このため、SPD幹事長ナーレスは、フォン・デア・ライエンが現実を無視していると批判した。⁽¹⁹⁾

また、CDU/CSU院内総務カウダーも、「67歳からの年金」は何よりも若い世代のことを考えた年金安定化のために正しく重要な決定であったとし、この計画を堅持する姿勢を改めて明確にした。他方で、彼は、SPDが合理性ではなくイデオロギーを重視する立場に後退しつつあるとし、「シュタインマイヤー院内総務のような現実主義者を脇へ押しやるのが、SPDの現状を表している」と述べて、SPDの「左傾化」を批判した。

しかし、CDU/CSU内でも、この問題に関して完全な一致があったわけではなかった。なかでも、キリスト教社会同盟（CSU）党首でバイエルン州首相でもあったゼーホーファーは、党内の社会政策重視派の中心人物の一人であり、従来から社会保険制度改革に関してしばしば党主流派の路線に異議を唱えてきた。このような背景から、彼は年金支給開始年齢の引き上げに関しても必ずしもカウダー等党幹部に同調せず、「生涯労働期間の延長が高齢労働者のための雇用の可能性の改善と並行して行われねばならないことは明確に決議されている」と指摘し、「私は今後ともこの結びつきが守られるよう要求する」と述べて、引き上げに対して懐疑的な立場をとった。⁽²⁰⁾

これに対して、メルケル首相のスポークスマンは、ゼーホーファーの発言はより多くの高齢者が職にとどまれるようにすることを目指すものであり、この点に関してメルケルはゼーホーファーと同じことを望んでいるとしたうえで、「メルケル首相にとって、67歳からの年金に疑問を呈する理由はない」として、この問題を議論の対象としないとする方針を示した。また、ゼーホーファーの発言に対しては、CSU連邦議会議員団院内総務ハンス＝ペーター・フリードリッヒ、CSU中小企業連盟会長ミヒェルバッハといった主としてCSU内で連邦政治を担当している政治家も距離をとる姿勢を見せた。

経済界代表であるドイツ産業連盟（BDI）会長ディーター・フントもゼーホーファーの発言に「非常に驚かされた」とコメントし、経済界が高齢者の雇用を増加させるために大きな努力を払っていることを強調した。若手企業経営者連盟会長マリー・クリスティーネ・オスターマンはもっと露骨に「ゼーホーファーのような無責任な政治家がSPDと協力して社会保障制度のあらゆる変更を阻止していることから、年間15万人がドイツに背を向け国外に移住している」とし、「ゼーホーファーは若い世代の利益を見捨てている」と批判した。⁽²¹⁾ このように、CDU/CSUはすでに決定された年金支給開始年齢の引き上げに関して公式には当初計画を変更しないとする立場をとっていたものの、実際には必ずしも党内で完全な一致があったわけではなかった。

（3）「老後の貧困対策」議論とフォン・デア・ライエン首相の「年金パッケージ」

第2次メルケル政権下では、「67歳からの年金」をめぐる議論と同時に、「老後の貧困対策」の一環としての低額年金受給者対策をめぐる議論も再燃した。その背景となっていたのは、近年行われてきた年金改革によって今後公的年金の支給水準が引き下げられていく見通しであったこと

に加えて、失業や子育て等によって不安定な就業歴しか持たない人々や、十分な老後準備をしていない自営業者等が多数存在していることから、将来的に低額の年金しか受給できず、貧困化する人々が増加するとされていたことであった。例えば、ドイツ労働組合同盟（DGB）は、政府が対策をとらないならば、貧困化する高齢者は劇的に増加し、特に旧東ドイツ地域において、月額700ユーロ以下の年金しか受給できない人々の比率は、男性で4%から28%へ、女性で36%から57%へと増加すると警告していた。⁽²²⁾ このような議論はすでに第1次メルケル政権下でも行われており、SPDだけではなく、CDU/CSU内でも社会政策重視派が早くからこの議論を提起していた。⁽²³⁾

高齢者の貧困に対する対策としては、前述したように、すでにシュレーダー政権時代に社会扶助の一類型である高齢者基礎保障⁽²⁴⁾が導入されており、65歳以上の高齢者の2.4%に相当する約40万人が受給していた。しかし、年金保険に加入していたにも拘わらず、所得や就業歴が十分ではないために、基礎保障額（この時点で月額約680ユーロ）を下回る年金しか受給できないという不合理な状況の発生を防ぐためには、低所得者にも基礎保障額を上回る年金支給額を保障するべきであるという指摘がなされており、そこから「老後の貧困対策」は年金保険をめぐる議論において重要な役割を果たすようになっていった。

2010年11月に開催されたCDU党大会においても、CDAは、低賃金、就業歴の中断、従業員を持たないいわゆる「ソロ自営業者」の増加、年金支給水準の低下等によって予想される「老後の貧困」の深刻化に対処するために、1991年までに納付された年金保険料に対しては適用されていた「最低限所得に基づく年金」（35年以上の年金保険上の期間を有する低賃金労働者が1973年から1991年までに納付した保険料の評価を1.5倍に引き上げることによって、社会扶助を上回る年金額を保障する制度）を再導入することを検討すべきであるという動議を提出した。

CDAによれば、平均所得を得ている人々が高齢者基礎保障と同額の年金を受給するためには27年間保険料を払い込まねばならないという現状は、「勤勉さが報われる」ものとは言えなかった。CDAはこのような立場から、「数十年にわたって年金保険料を払い込んだ者は、保険料を一度も払い込んだことがない（高齢者基礎保障を受給する）者よりも多くの年金を受け取らねばならない」と主張し、「最低限所得に基づく年金」によってこの目標を達成すべきであると主張した。しかし、1991年までに納付された年金保険料の評価引き上げのための費用は2009年時点でなお30億ユーロとなっていた。このため、「最低限所得に基づく年金」制度を再導入した場合には莫大な財源が必要になると予想されたが、CDAの動議はこの点については言及していなかった。

CDAの動議は、老後の貧困に対する対策を抽象的にしか規定していなかったCDU/CSUとFDPの連立協定を越えるものであったことから、CDU指導部や党大会動議委員会は、公式の決議を採択せずにこの問題を連邦議会議員団の専門部会に送付することを提案した。しかし、CDUノルトライン・ヴェストファーレン州議会議員団院内総務でありCDA会長でもあるカール・ヨーゼフ・ラウマンは、そのような拘束力のない方法を拒否し、党大会決議として採択するよう強く

要求した。その結果、代議員たちは党指導部の提案を無視する形でCDAの動議を賛成多数で可決した。⁽²⁵⁾

2009年の連立協定では、この問題に関して連邦政府内に委員会を設置し、「公正な調整規定についての提案を立案する」ことになっていた。しかし、自らも低額年金の割増を支持していたフォン・デア・ライエン連邦労相は必ずしもこの計画には従わず、同省次官アネット・フランケを中心として独自の提案を立案させ、2011年9月から年末にかけて、労組、経営者団体、社会福祉団体、学識経験者、年金保険同盟、連立与党議員団との間で行った「年金対話」においてそれを提示した。この提案の内容は、以下のようなものであった。⁽²⁶⁾

- ・賃金が低い等の理由によって老後に高齢者基礎保障受給に陥る労働者のために、年金支給額割増を行う。
- ・この割増を過度に高いものにしないために、45年以上の年金保険期間、35年以上の保険料期間を有する労働者を割増の対象とする。
- ・リースター年金等の個人年金保険あるいは企業年金保険に加入していることを年金割増を受けるための条件とする。
- ・これらの要件を満たす労働者に対して、年金受給月額が基礎保障額を下回る場合には、受給額を月額850ユーロまで割り増す。
- ・暫定措置として、この制度発足時点ですでに年金受給開始年齢に近い人々に関しては、割増の条件を保険期間40年、保険料期間30年、個人年金あるいは企業年金加入期間5年以上とする。

しかし、フォン・デア・ライエンの提案に対して、関係者は全般的に懐疑的な態度を示した。その最も大きな理由は財源調達問題であった。特に、彼女が提案した年金割増を実施するためには約20億ユーロの財源が必要であり、当初彼女はその財源を税財源からの調達とすることを提案していたが、ショイブレ財務相との間ではまったく協議が行われていなかった。年金保険に関しては、すでに現行でも約800億ユーロの連邦補助金が投入されており、財務省側は予算からこれ以上の支出を行うことに反対していた。

このため、フォン・デア・ライエンは、年金割増の財源の主要部分を保険料財源から調達し、税財源からの調達を一部にとどめるという方針転換を行ったが、労使やドイツ年金保険同盟は、年金保険財政を悪化させるとしてそれに反対した。また、ドイツ年金保険同盟は、年金割増の財源を保険料財源から調達することは払込保険料額に対応した年金支給額という賦課方式の年金制度の原理になじまないと批判した。さらに、労組と社会福祉団体は、フォン・デア・ライエンの提案における条件の厳しさからして、実際には低所得者や長期失業者等が年金割増の対象から排除されてしまい、結局老後の貧困を回避することができないと批判した。⁽²⁷⁾

このような議論と関連して、2011年末になると、1991年以前に子供を産んだ母親の「母親年金」の拡充がCDU女性同盟会長マリア・ベーマー等によって強く要求されるようになった。1992

年の年金改革によって、この年以降に子供を産んだ母親に対しては、年金保険料納付期間に算入される幼児養育期間が1年から3年に延長されたが、1991年以前に子供を産んだ母親に対しては、財源上の理由から延長は行われなかった。このため、それ以降、算入期間の均等化という問題が繰り返し提起されるようになった。CDU/CSUは野党であった2003年に、1991年以前に子供を産んだ母親についても算入期間を延長することを決議した。しかし、実際には、同党が政権に復帰した後も財源確保の問題からそれは実現しておらず、2009年のFDPとの連立協定でこの問題に対処することが約束された後も状況は変化していなかった。⁽²⁸⁾

しかし、この問題はフォン・デア・ライエンが提案した低所得者の年金割増問題と関連して再び注目を集めるようになった。特に、女性同盟は、2011年11月のCDU党大会において、CSUが強く主張していた保育手当の導入を支持するのと引き替えに、上記の算入改善の約束を党指導部から取り付けたと主張し、1991年以前に子供を産んだ母親に対しても、幼児養育期間の年金保険料納付期間への算入を3年に延長するよう要求した。しかし、CDU/CSU内の若手議員、経済政策担当議員、経営者団体、ドイツ年金保険同盟からは、財源確保のあてがないとして強い反対の声があがった。ただし、フォン・デア・ライエン自身は、この要求を「老後の貧困対策」のための年金改革の一環として取り込むかどうかについて、この時点では明言していなかった。⁽²⁹⁾

さらに、老後の貧困対策という観点からは、所得の低い自営業者の老後準備の強化についても議論が紛糾した。自営業者は定年がない等の理由から公的年金への加入義務を課せられていなかったが、約450万人の自営業者のうち240万人は従業員のいない「ソロ自営業者」であり、特にそれらの人々は老後準備が不十分であるとされていた。自営業者に関しては、フォン・デア・ライエンは「老後準備の確固たるシステム」を構築するとし、一律に公的年金への加入義務を課することを提案していた。CDUも基本的にこの方向性を支持しており、社会政策担当議員ベーター・ヴァイスは、最も簡素な方法として、自営業者に対して高齢者基礎保障と同額の年金請求権を獲得できるまでの期間公的年金への加入義務を課することを提案していた。

これに対して、CSUは、自営業者に対して老後準備のための義務を課するという点では労働社会省やCDUと一致していたが、「その際には、選択の自由が適用されるべきである」として、公的年金への加入以外の方法も認めることを要求した。FDPも、自営業者に対して保険加入義務を課すこと自体には反対していなかったが、公的年金以外の様々な形態の個人年金との間での選択の自由を認めるべきであるとしていた。

「年金対話」とこれらの議論を受けて、フォン・デア・ライエン労相は計画の再検討を行い、2012年春に以下のような修正を行った。ただし、様々な批判にも拘わらず、計画の基本路線は変更されなかった。⁽³⁰⁾

- ・年金割増に関しては、計画を若干修正し、35年以上の保険料納付期間を有するにも拘わらず、1年あたりに獲得する報酬点数⁽³¹⁾が1点に達しない場合には、報酬点数を引き上げ、月額850ユーロの年金を受給できるようにする。その際、「パートタイム労働をしている歯科医の妻」

のような人々が優遇対象となるのを避けるために、個人年金及び企業年金を除く他の所得は割増年金と相殺する。

- ・割増年金の財源は年金保険料と税金から調達する。具体的には、割増年金による高齢者基礎保障支出減少、2017年以降の鉱山労働者年金被保険者への補助金支出減少、保険外給付の支出減少による負担緩和分を利用する。さらに、年金割増の財源の一部を確保するために、計画されている年金保険料率の引き下げ幅を圧縮し、2013年の引き下げを19.2%にとどめる。
- ・（63歳以上で35年以上の待機期間を有する）早期退職年金受給者が年金と相殺を免除される付加的所得の上限を月額400ユーロから退職前の名目賃金との差額に変更する（コンビ年金）。その場合、退職前最後の年の所得を基準にするとしていた当初計画を変更し、退職前15年間で最も高かった所得とする。
- ・30歳以下のすべての自営業者に対して老後準備の義務を課す。その場合、生命保険、個人年金保険、公的年金保険を選択する権利を与える。これによって、45年間保険料を払い込んだ場合に高齢者基礎保障を上回る年金を受け取れるようにする。31～50歳の自営業者に対しては移行規定を導入し、50歳を越える自営業者に対しては、この義務を適用しない。
- ・これらの「年金パッケージ」のコスト総額は2030年時点で43億ユーロとなると予測される。

しかし、連立与党内では、FDPが、現行の制度とは合致しない新たな扶助給付に過ぎず不公平な状態をもたらすうえに、巨額の年金保険料財源を浪費する恐れがあるとして、低額年金の割増に強く反対し続けた。同党は、年金保険料をこの計画のために投入しないよう警告し、「現在提出されているような年金パッケージは、われわれにとって賛成できるものではない」として、むしろさらに大幅な年金保険料率の引き下げを行うよう要求した。CSUも年金保険料財源の投入に対しては難色を示していた。

自営業者への老後準備義務の導入に関しては、CSUやFDPからの批判を受けて計画が選択制に変更されたが、野党側からは、SPDが当初計画の通りすべての自営業者に公的年金保険への加入義務を課すべきであると批判した。SPD社会政策担当議員アネッテ・クラメは、この計画変更を「民間保険の代官としてのFDPに対する譲歩に過ぎない」とし、「健康で成功した自営業者は個人保険に加入できるが、所得が低く就業力減少の確率が高い自営業者は公的年金保険に押しやられる」ことを理由に、「フォン・デア・ライエンは二階級保険制度を作ろうとしている」と批判した。⁽³²⁾

ドイツ経営者団体連盟（BDA）は2012年4月に態度表明を行い、修正されたフォン・デア・ライエンの「年金パッケージ」に対して、劇的な財源不足をもたらすとして明確に反対した。BDAの試算によれば、この「年金パッケージ」を実施すれば、2013年から2030年までに総額390億ユーロの支出増が生じる一方、そのうち補填の見込みがあるのは230億ユーロのみであり、160億ユーロの財源不足が発生すると予測された。BDAは、このような財源不足によって年金保険料率を2020年まで20%以下に、2030年まで22%以下に抑制するという目標が危険にさらされること

に対する強い懸念を示した。⁽³³⁾

フォン・デア・ライエン労相は、「年金パッケージ」を修正したうえで2012年5月末に閣議決定することを目指していたが、依然として連立与党内外からの批判を受けて、それは困難となっていた。このため、フォン・デア・ライエンは、年金割増の対象を子育てを行った母親に限定し、それによって、「母親年金」の拡充を要求しているCDU女性同盟等からの「年金パッケージ」全体への支持を取り付けることを検討し始めた。

しかし、「年金パッケージ」に対する連立与党内からの反対は依然として沈静化しなかった。CDU/CSU 連邦議会議員団院内副総務で経済政策重視派を代表するミヒャエル・フックスは、割増年金が賦課方式の年金保険の（払い込み保険料額に応じた年金支給額という）「等価原則」を覆す不公正な改正であり、年金財政を枯渇させることにもなるという原理的な反対を繰り返した。CDUの青年組織であるユンゲ・ユニオン委員長ミスフェルダーも「将来の世代にとって負担になるような社会的給付のこれ以上の拡大に反対する」と主張した。FDP党首で連邦経済相でもあるフィリップ・レスラーも、年金割増には「財政政策及び秩序政策上の相当の疑いがある」として、反対する姿勢を変えなかった。連立与党内からのこのような強い反対によって、少なくとも「年金パッケージ」を8月末に閣議決定することは事実上不可能となり、結局この問題は2012年秋以降に連立与党首脳レベルで政治的解決を図ることになった。⁽³⁴⁾

（4）「年金パッケージ」をめぐる連立与党内の議論

他方、フォン・デア・ライエン労相は、上記のような連立与党内の経済政策重視派や若手政治家からの反対に反論するために、予想される年金支給額の低下からして、若い世代のためにこそ年金割増が必要であるとする主張を展開した。彼女は2012年9月はじめにCDU若手議員に書簡を送り、その中で、現状のままでは名目月収2,500ユーロの労働者が35年間働いた後に受給する公的年金額が現在の816ユーロから2030年には（現在の高齢者基礎保障額とほぼ同じ）688ユーロへと低下するとする試算を示し、このことは将来の低額年金受給者が「決して極端な例や問題のある就業歴のせいではなく、まったく普通の勤勉な人々」であることを証明していると指摘した。連邦統計庁の推計によれば、フルタイム労働者の36%は2010年時点で月収2,500ユーロ以下であった。彼女はこれらのデータを根拠として、公的年金に加えた個人的な老後準備の必要性とともに、「生涯にわたって働き、老後のために追加的な準備を行った」人々のために一定以上の年金支給額を保障することが必要であるとして、低額年金の割増の必要性をあらためて強調した。⁽³⁵⁾

しかし、低額年金の割増が若い世代や「普通の人々」にとっても必要であるというフォン・デア・ライエンのこの主張は、むしろ党内の経済政策重視派や若手政治家の反発を強めた。彼女の指摘に対して、CDU内で社会政策を担当する若手議員の一人であるイエンス・シュパーンは、「35年間保険料を支払っても社会扶助水準の年金額にしかならないとすれば、年金制度の正当性

がそうでなくとも限界に達しているにも拘わらず、若い世代が年金割増のためにさらに多くの金を年金制度に払い込む必要はないということになる」と主張して、賦課方式の現行制度から税金を財源とした資本積立方式の基礎年金への制度変更についての「誠実な議論」を行うよう要求した。

このような批判はシュパーンにとどまらず、CDU/CSU 幹部からの反発も強まった。彼らは、フォン・デア・ライエンが上記のような指摘によって、連邦議会選挙を1年後に控えた時点で「無用なパニック」を煽ったとの印象を抱き、より慎重に議論を進める姿勢を見せた。メルケル首相は、CDU所属閣僚たちとの懇談の場で「様々な数字を検討してみた結果、この問題をどれほど包括的に検討しなければならないかが以前より明確になった」と述べて、時間をかけてこの問題を処理することを示唆した。CDU/CSU 院内総務カウダーも「保険原理と（低額年金割増の背景となっている）扶助原理の混同は老後の貧困を克服するための適切な手段ではない」としたうえで、「この問題に対しては、体系的で根本的な解決策が必要である」と述べて、メルケルに同調する姿勢を見せた。その結果、この問題はCDU/CSU 議員団の作業部会においてさらに審議されることになった。⁽³⁶⁾

他方、2012年10月はじめには、CDU/CSU だけではなくFDPも含む連立与党の14名の若手議員がフォン・デア・ライエンの年金割増案に明確に反対し、それに代わる提案を提起した。その際、彼らはまず、「（現在の年金受給者の）年金割増の財源のすべてあるいは一部が保険料財源によって調達されるならば、それは若い保険料支払者に一方的に負担を課すことになる」という点で不公正であり、「（現行の）年金制度は保険料払込額によって年金支給額が決定されることを基礎にしている」という原則に反する点で不平等であるという批判を繰り返した。

その一方で、彼らが行った提案の中心は、現状では高齢者基礎保障と完全に相殺されることになっている個人年金や企業年金等の付加的年金のうち、少なくとも月額100ユーロを相殺対象から除外することによって、低所得者の付加的年金への加入を促進し、公的年金との合計で高齢者基礎保障を上回る受給額を確保するというものであった。さらに、若手議員グループは、「67歳からの年金」を「世代間の公正さを保つための不可欠の基礎である」として支持する一方、67歳まで就業生活を続けられる可能性や意思は個人ごとに異なるとして、年金受給開始年齢を柔軟化させ、（年金割引を前提として）年金受給開始を67歳よりも前倒した場合の付加的所得の上限を引き上げるよう要求した。

これに対して、フォン・デア・ライエンは、この提案では、個人年金や企業年金に加入していない人々にとっては長年にわたって社会保険加入義務のある職に就き、年金保険料を払い込んだことが（高齢者基礎保障を下回る年金しか得られないことによって）突然何の役割も果たさなくなってしまうと批判した。このように指摘した彼女は、若手議員たちの提案を「われわれが求めている妥協的解決策にはなり得ない」として拒否した。⁽³⁷⁾

CDU/CSU 議員団内に設置された作業部会では、フォン・デア・ライエンの案や上記の若手議

員グループの提案に加えて、低額年金の評価を引き上げ、1991年まで実施されていた最低限所得に基づく年金を困窮度審査を加える形で復活させるという案等が提出された。また、女性同盟は、1991年以前に子供を産んだ母親の幼児養育期間の年金保険料納付期間への算入を延長すべきであるという要求を繰り返した。この間、CSUも、1991年以前に子供を産んだ母親の幼児養育期間の年金保険料納付期間への算入を1年から3年に延長することを支持する決議を党大会において採択した。

しかし、特にCSUの党大会決議に対してドイツ経営者団体連盟（BDA）は強い反発を示した。BDAの試算によれば、CSU党大会決議を実施した場合、2030年時点で年間約70億ユーロのコストが発生すると予測され、そうなれば「67歳からの年金」による緊縮効果全体が失われてしまうにも拘わらず、CSUはその財源をどのようにして調達するのかについてまったく明らかにしていなかった。BDAによれば、その財源を年金保険料から調達すれば、保険料率を2030年まで22%以下に抑制するという目標の達成が不可能になると考えられた。他方、この措置が保険外給付的な意味合いを持っていることからすれば、その財源は税財源から調達することが望ましかったが、CSUはそのような提案を行っておらず、税財源からの財源調達は連邦財政の均衡化という現政権の目標にも反することであった。⁽³⁸⁾

当初、CDU/CSUとFDPは、2012年11月4日に連立委員会を開催し、他の懸案と同時に年金パッケージに関しても審議する計画であったが、CDU/CSU作業部会はそれまでに女性同盟とCSUによって要求された点については合意を達成することができなかった。ただし、低所得者に対する年金割増によって高齢者基礎保障を上回る額の年金を受け取れるようにするというフォン・デア・ライエンの中心的な提案については、一定の妥協が形成された。その内容は、以下の通りであった。⁽³⁹⁾

- ・40年以上公的年金保険料を払い込み、（個人年金や企業年金によって）個人的な老後準備を行った人々に対して、年金保険料納付期間の評価引き上げによって高齢者基礎保障額を上回る「生涯勤勉年金」を支給する。
- ・ただし、この評価引き上げの上限を「高齢者基礎保障をわずかに上回る」程度に抑制する。
- ・1991年以前に子供を産んだ母親の幼児養育期間の年金保険料納付期間への算入を延長する問題については、今後の検討課題とする。
- ・これらの改善のための財源はすべて税財源から調達する。

フォン・デア・ライエンは、生涯勤勉年金に関する連立委員会の決定を基本的に自らの提案に沿ったものであると評価し、今や「新たな名称の割増年金」を導入するための立法手続が開始されることに対する期待を示した。また、フォン・デア・ライエンは、生涯勤勉年金の額が高齢者基礎保障のそれを10～15ユーロ上回るものになるであろうとする一方、高齢者基礎保障額には地域差があり、ヴィースバーデン等では今日でもすでに811ユーロとなっていることを指摘して、生涯勤勉年金の額が850ユーロ前後になる可能性は高いとの見方を示した。

他方、CDU女性同盟会長ベーマーは「1991年以前に子供を産んだ女性の年金政策上の立場を改善する計画を今後とも追求するつもりである」と述べて、2012年12月はじめに開催されたCDU党大会に、再びこの要求を動議として提出することを目指した。これに対して、党首脳多くは、この改革を実施するために必要とされる年間130億ユーロ（ただし、今後年金受給を開始する女性に適用対象を限定した場合には、必要な財源はこの半分になるとされた）の財源調達が困難であるとして、この要求に反対し、連立委員会の決定と同様に検討事項にとどめることを支持した。しかし、ベーマーは「われわれが検討動議で満足するということはありません」として強硬な立場を崩さなかった。

この問題に関しては、CDU幹事長グローエを中心にその後妥協が図られた結果、最終的な動議案では、「われわれは、1991年以前に子供を産んだ母親のための年金保険料納付期間への幼児養育期間の算入を改善する方針である」という文章が盛り込まれた。しかし、それと同時に「その際、われわれは、いっそうの財政再建の必要性を念頭において、段階的にのみ行動することができる」とする留保がつけられた上で、この動議は党大会で決議された。

ベーマーはこの結果に対して満足を表明した。彼女は財源面での留保に対しても、「結局のところ、これらの制限はすべての支出に対して当てはまることである」とし、女性同盟の要求する幼児養育期間の算入延長を実施した場合には確かにさしあたって最大年間130億ユーロのコストがかかると予測されるが、女性のライフスタイルの変化によって、将来的には必要財源は減少していくと主張した。⁽⁴⁰⁾

これらの決議を受けて、メルケル首相はCDU党大会の締めくくり演説の中で、立法期最後の年の計画の一つとして、低額年金の引き上げと幼児養育期間の年金保険料納付期間への算入延長をあげた。しかし、CSU党大会、連立委員会、CDU党大会での決議にも拘わらず、連立与党議員団作業部会は、具体的な改革案の詳細について依然として合意できていなかった。前述したように、年金割増や年金保険料納付期間への幼児養育期間の算入延長を行うためには巨額の財源が必要であり、FDPはそのような財源調達は不可能であるとの立場を崩していなかった。他方、FDPは高齢者基礎保障に個人年金等の付加的所得の相殺免除を導入するという連立与党若手議員の提案を支持していたが、フォン・デア・ライエンは、この案を実施すれば高齢者基礎保障受給者数が100万人単位で増え、数十億ユーロの財源が必要になるとして反対していた。ショイブレ財務相もこれ以上の負担増、特に幼児養育期間の算入延長のために税財源を投入することに依然として反対していた。

このような状況は連邦議会選挙の年である2013年に入っても大きくは変わらなかった。CSUは毎年1月にヴィルトバート・クロイトで開催される党の年頭の会議において、「保険制度と扶助給付制度を互いに混同するような新たな給付には賛成しない」方針を確認し、公的年金の内部で困窮度を基準として年金額を決定することに反対する決議を採択した。2012年11月の連立委員会決議では、生涯勤勉年金導入のための財源は税財源から調達するとされていたため、形式的

には CSU の決議は連立委員会のそれに反していなかった。しかし、実際には CSU の決議は払込保険料に比例した年金給付という原則を崩すことになる生涯勤勉年金を批判するものであり、事実、CSU 連邦議会議員団院内副総務であり社会政策担当政治家でもあるマックス・シュトラウビンガー等はその点を強調していた。他方で、シュトラウビンガーは「CSU にとっては、1991 年以前に子供を産んだ母親の年金保険における立場を改善することが優先事項である」とし、党大会決議に沿って、この問題の方を重視することを改めて強調した。⁽⁴¹⁾

これに対して、連邦政府は生涯勤勉年金をめぐる連立与党内の対立をまず解決する方針を示したが、CDU/CSU 作業部会での議論は進まなかった。このため、CDU 幹部も立法期中にこの問題を処理することはもはや不可能であるとする見方を示し始めた。CSU の決議直後に、CDU の社会政策重視派のリーダーであるラウマンは、中途半端なことをするよりも、連邦議会選挙後に合理的解決を図る方が望ましいと発言し、CDU/CSU 院内副総務フックスも、立法期中に生涯勤勉年金が実現されるチャンスはほとんどないとの見方を示した。

(5) SPD 内の議論

前述したように、SPD は 60～64 歳層の社会保険料加入義務のある雇用への就業率が 50 % 以上になるまで年金支給開始年齢の 67 歳への引き上げを延期すべきであると主張することによって、大連立政権時代の 2007 年にミュンテフェリング労相の下で決定されたこの引き上げ計画を事実上撤回するという方針に転換した。しかし、労働者問題作業部会（AfA）やユーザー等の党内左派は、それにとどまらず、公的年金の最低保障支給水準を 2030 年までに 43 % まで引き下げるといふシュレーダー政権時代に行われた決定に対しても異議を唱え、現状の支給水準（50 % 程度）を維持すべきであるという要求を提起していた。

さらに、左派は個人年金や企業年金に対しても批判的な見方をしており、むしろ公的年金をすべての国民に加入義務を課す国民年金へと発展させ、国民年金によって一定水準以上の老後の生活を可能にするべきであると主張していた。SPD 左派によれば、そのために必要であれば、年金計算式の変更、保険料率の引き上げ、年金保険積立金の拡充、税財源の投入拡大等も行うべきであった。

これに対して、ガブリエル党首、シュタインマイアー院内総務等党指導部は、「一方には公的年金保険、他方には個人的な老後準備という 2 本柱のシステムの道をさらに進むか、あるいはすべてを公的年金保険金庫に集中させるか」という 2 つの道があるとしたうえで、前者の道を選択する姿勢を見せた。ガブリエル党首は「過去数十年の年金政策との断絶」に反対し、「私と SPD 指導部は年金計算式を変更するつもりはない」と明言した。その理由は、「さもなければ、将来年金保険料率は 26 % あるいは 27 % になる」からであった。シュタインマイアーも「持続性要因」等の抑制要因を含む現在の年金計算式を堅持することを支持し、1998 年の政権交代後にシュレーダー政権がコール前政権時代に導入された「人口学的構成要因」を廃止したものの、結局「持続性要

因」という新たな名称の下で同様の要因を組み込まざるを得なかった失敗を繰り返すべきではないと指摘した。⁽⁴²⁾

他方、SPD指導部は、2011年の党大会において、年金政策に関する新たな提案を翌年提示すると約束することによって、大連立政権時代までのSPDの年金政策を完全に転換させる党大会決議が採択されることを食い止めており、この約束を履行し、党内左派や労組からの批判に応えるために、2012年9月に党総務会に年金改革案を提出した。総務会での議論を経て9月24日に決議されたこの改革案では、（保険料を実際には払い込んでいない失業期間を含む）「保険期間」が45年以上ある場合には、（年金受給開始年齢に関係なく）割引なしで年金を支給するとして、「67歳からの年金」の例外をさらに拡大することが支持された。また、40年以上フルタイム労働に従事したすべての労働者に対して、月額850ユーロの「連帯年金」の支給を保障するとして、年金支給額に高齢者基礎保障を上回る最低限支給額を導入することが確認されていた。さらに、年金支給水準引き下げに反対する左派への妥協として、公的年金の最低保障支給水準を2030年時点で43%に引き下げるというシュレーダー政権時代に決定された計画について、党内に作業部会を設置して再度議論するとされていた。⁽⁴³⁾

この党総務会の決議を受けて開催された作業部会では、ノルトライン・ヴェストファーレン州支部長ハンネローレ・クラフトを中心に、主として年金支給水準をめぐる議論が行われた。この問題に関しては、ガブリエル、シュタインマイアーの他、第1次メルケル政権時代に財務相を務め、2013年連邦議会選挙の筆頭候補者となったシュタインブリュックも、当初は2030年までに年金の最低保障支給水準を43%に引き下げることを支持していた。しかし、2012年12月の党大会までにこの問題での合意を図るという党指導部の方針の下で、彼らも党内左派も次第に妥協の方向に向かっていった。

この動きを受けて、シュタインブリュックはすでに10月半ばには、43%という数値は目標値ではなく、年金支給水準がそれを下回った場合に国家がそれ以上の低下を阻止するための措置をとらねばならない「介入点である」という解釈を示し、必ずしも最低保障支給水準の43%への引き下げに固執しないことを示唆して、党内左派に対して妥協する姿勢を見せた。これに対して、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州支部長であり党総務会で党内左派の調整役を果たしているラルフ・シュテグナーも、50%前後の年金支給水準を維持するという目標を覆すことはできないとしながらも、「2030年の賃金がどの程度の額になるかは誰にも分からないことからして、私は抽象的な数字をめぐる対立を引き起こすつもりはない」とし、述べて、妥協的な姿勢を見せ始めた。さらに、彼は、「就業力減少年金やその他の手段によって、年金支給水準引き下げのショックを緩和することが可能になっているか否かを5年ごとに再検討する」という条項を導入することを提案し、条件次第では譲歩の用意があることを示唆した。⁽⁴⁴⁾

さらに、2012年10月末には、SPDノルトライン・ヴェストファーレン州支部は、現在の年金支給水準を2020年まで維持し、その後初めて必要な調整を決定するという決議を採択した。この決

議は、党内左派と特にシュタインブリュックの間での妥協を可能にすることを念頭においたものであった。同州支部は、2020年まで年金支給水準を維持するための財源として、年金保険料率を毎年0.2ポイントずつ引き上げるという労組と同様の提案を行っていた。

これを受けて、ガブリエル党首は、ノルトライン・ヴェストファーレン州支部の決議を基礎とした年金構想を年2回開催される小党大会である「党集会（Parteikonvent）」において決定する方針をただちに示し、それによって年金支給水準の引き下げをめぐるSPD内の対立を解決しようとした。彼は、9月の党総務会での決議に加えて、SPDがかねてから主張していた法定最低賃金の導入や年金保険料率の年0.2ポイントの引き上げを行えば、2020年まで年金支給水準を現状のレベルで維持することは可能であるとの見方を示した。

これに対して、党内右派「ゼーハイマー派」のスポークスマンであるヨハネス・カールスは、この妥協案を支持したものの、2030年まで年金支給水準を凍結することに対しては、「税財源あるいは年金保険料の引き上げによって財源を確保する必要が生じる」として反対した。しかし、党全体としては、上記のような方向での妥協が成立することは確実な情勢となっていった。⁽⁴⁵⁾

こうして、2012年11月下旬には、党集会において党総務会の提案やノルトライン・ヴェストファーレン州支部の提案を取り込んだ決議が採択された。その主な内容は、以下の通りであった。⁽⁴⁶⁾

- ・老後の貧困を阻止するために、低所得の長期被保険者（30年の保険料期間／40年の保険期間）に対して、失業期間及び雇用期間の評価を引き上げることによって月額850ユーロの「連帯年金」を導入する。そのための財源は税財源から調達する。
- ・1991年以前に子供を産んだ親の幼児養育期間等の評価引き上げによって、家族に関する条件のためにフルタイムの労働ができなかった人々の年金請求権を改善する。
- ・特に身体的精神的負担の重い職業に従事している労働者や就業力減少者等を念頭において、就業生活から年金生活への移行を柔軟化する。
- ・就業力減少年金の割引なしの受給条件改善、加算期間の延長、就業力減少前の賃金の評価引き上げ等を行う。
- ・45年以上の保険期間を有する被保険者に対して、65歳以前からでも割引なしでの年金受給開始を認める。
- ・60歳から部分年金の受給開始を認め、労働協約に基づく比較的柔軟な年金生活への移行を可能にする。
- ・これらの改革の財源を調達するため、これまで予定されてきた年金保険料率の短期的引き下げを中止し、現行年金法で（2030年に）予定されている22%になるまで恒常的に引き上げ、年金保険の積立金を拡充する。
- ・リースター年金商品のコスト透明性と効率性の明確な改善を図る。労働協約に基づく企業年金は個人的かつ集団的な老後保障の最上の形態であり、それをさらに強化する。

- ・2020年まで現在の年金支給水準を維持し、それ以降の支給水準については、雇用、所得、生産性、年金と就業所得の連動性という観点から労働市場における改革の効果を再検証したうえで決定する。
- ・年金受給開始に近い60～64歳層の少なくとも50%が社会保険加入義務のある雇用を得られるまで「67歳からの年金」の段階的導入を延期する。
- ・2020年までに旧東ドイツ地域と旧西ドイツ地域の年金の水準を段階的に均等化する。

SPDの試算によれば、これらの改革を実施するためには、2030年まで年間136億ユーロの財源が必要であった。ただし、この試算の中には、年金支給水準を安定させるための財源、65歳以前から割引なしでの年金支給を可能にするための財源、旧東ドイツ地域と旧西ドイツ地域の年金を均等化させるための財源は含まれていなかった。このため、フォン・デア・ライエン首相は、SPDの提案をすべて実施するためには同党の試算を大幅に上回る最大900億ユーロもの財源が必要になると指摘し、そのような財源を調達することは不可能であると批判した。

また、SPDが「連帯年金」や「63歳からの割引なしの年金」受給のための要件とした「保険期間」や「保険料期間」という用語は、この後2013年連邦議会選挙における各党の選挙綱領でも使用されたが、その正確な定義は必ずしも明らかではなかった。しかし、SPDが保険期間に失業期間も含めるとしたことは、後述するように、第3次メルケル政権においてCDU/CSUとの間の対立点となった。

第3章 第3次メルケル政権前半期における年金改革政策

（1）2013年連邦議会選挙戦における各党の年金政策構想

以上のように、シュレーダー政権期と第1次メルケル大連立政権の下で決議された年金改革の結果、特に年金支給開始年齢が67歳に引き上げられる一方、年金支給水準が引き下げられることになったことに対して、第2次メルケル政権期には、それらの改革によって「老後の貧困」が深刻化するという批判が高まり、それに対する対処が各党の年金政策にとっての中心的課題とされた。この課題をめぐる議論は立法期を通じて続いたが、SPDとは異なって年金給付のこれ以上の拡大に否定的なFDPが連立与党となっていたこともあり、結果的には具体的な対処にまでは至らなかった。このような状況の下で迎えた2013年連邦議会選挙に際しては、各党の年金政策に関する公約は次のようになっていた。⁽⁴⁷⁾

まず、現役時代の所得が低い等の理由で低額の年金しか受給できない人々のために、高齢者基礎保障額を上回る年金を受給できるようにするという点では、FDP以外の主要政党は一致していた。CDU/CSUは、「数十年間にわたって働き、年金保険料を払い込み、付加的な年金保険に加入した人々は、老後に十分な年金を受給できなければならず、高齢者基礎保障に依存してはならない」として、40年間年金保険に加入し、個人年金や企業年金等の個人的老後準備を行った労働者

に対して、年金割増によって月額 850 ユーロの年金を支給するとしていた。SPD と緑の党もこれと同額の「連帯年金」や「保障年金」の導入を目指すとしていた。その場合、SPD は 30 年以上の保険料納付期間と 40 年以上の保険期間を、緑の党は 30 年以上の保険期間を前提条件としていた。さらに、左翼党は、すべての被保険者に対して月額 1,050 ユーロの最低限年金を保障するとしていた。これに対して、FDP だけは年金保険料の支払額に対応しない年金の割増には反対するとし、その代わりに、低所得者の個人年金あるいは企業年金への加入を促進し、それらから得られる所得の一部を高齢者基礎保障との相殺免除対象とすることによって、高齢者基礎保障額を上回る老後の所得を確保するべきであるとしていた。

低額年金の割増問題と関連して議論の対象となった 1991 年以前に子供を産んだ母親に対する幼児養育期間の年金保険料納付期間への算入延長に関しても、FDP 以外の政党の公約は基本的に大きく異なっていなかった。CDU/CSU は、1991 年以前に子供を産んだすべての母親に対して、2014 年以降、報酬点数を 1 点加算することによって、子供 2 人を持つ母親の場合平均で年間 650 ユーロの年金支給額引き上げを実現するとしており、SPD と緑の党も、1991 年以前に子供を産んだ母親の幼児養育期間の年金保険料納付期間への算入を拡大することによって、不利な状況を改善するとしていた。左翼党も、子供がいつ生まれたかに関係なく、3 年間の幼児養育期間を年金保険料納付期間に算入することを要求していた。それに対して、FDP はこの問題に対してどのような態度をとるかを明確にしていなかった。

大連立政権時代に決定された年金支給開始年齢の 67 歳への引き上げ計画に関しては、人口構造の変化や平均寿命の伸びを理由に、左翼党以外は形式的には維持する姿勢を見せていた。ただし、SPD は 60 ～ 64 歳層の半数以上が社会保険加入義務のある雇用に就くことを引き上げの条件としていた。また、左翼党は年金支給開始年齢を 65 歳に戻すことを要求していた。さらに、SPD は保険期間が 45 年以上ある場合には 63 歳から割引なしの年金受給を認めるとしており、左翼党は保険期間が 40 年以上あれば 60 歳から割引なしで年金受給を認めるとしていた。従って、SPD は実際には年金支給開始年齢の引き上げ計画から大幅に後退する方向をとっており、左翼党は完全に撤回することを要求していた。

さらに、CDU/CSU、緑の党、FDP は計画通り 2029 年までに年金支給開始年齢を 67 歳に引き上げるべきであるとしていたものの、CDU/CSU は、年金支給開始年齢を過ぎても働こうとする高齢者が増加していることを理由に、「硬直的な年金支給開始年齢を再検討するべきである」としており、「労使と協力してよりよい可能性を作り出す」方針を示していた。FDP は年金支給開始年齢の柔軟化をさらに明確に主張しており、公的年金、個人年金、企業年金の合計受給額が高齢者基礎保障額を上回る場合には、割引を前提として、年金受給開始年齢を 60 歳以降で自由に選択できるようにするとしていた。緑の党も「個別的な年金生活への移行ができるようにする」として、年金支給開始年齢の柔軟化に肯定的な姿勢を見せていた。

年金支給水準の引き下げに関しては、CDU/CSU と FDP は、年金保険料率を安定的に維持し、

2030年時点での保険料率を22%以下に抑制するために、公的年金の最低保障支給水準を43%に向かって引き下げていくという従来の計画を維持するとしていた。これに対して、SPDは連立与党とは異なって、約50%という現在の年金支給水準を2020年まで維持するとし、そのために保険料率を引き上げていくことを許容するとしていた。この点で、SPDはシュレーダー政権時代に決定された年金支給水準の引き下げ方針を事実上撤回した。

さらに、SPDは、「公的年金保険における被保険者の範囲の拡大によって、すべての人々が同一の条件で老後と就業力減少に備えた保障を得られるような就業者保険への一步を踏み出す」とし、恩給制度が適用されている公務員や従業員を雇用していない「ソロ自営業者」に対して公的年金への加入義務を課すことを目指すとしていた。公的年金の「国民保険化」はSPDのかねてからの主張であったが、それは年金支給水準の低下を防ぐための年金保険の財政基盤強化の一環でもあった。

緑の党は、保険料率の引き上げを支持していなかったが、SPDと同じく年金支給水準の引き下げには反対しており、公的年金を国民保険へと発展させるという点でもSPDと同様の提案を行っていた。左翼党は年金支給水準をむしろ53%へと引き上げるべきであるとしており、すべての国民に対して公的年金保険への加入義務を課すだけではなく、年金計算式から年金支給額抑制要因を削除することも主張していた。なお、公的年金の加入者の範囲拡大に関しては、CDU/CSUも老後の貧困への対処という意味から「ソロ自営業者」に年金加入義務を課すことを支持していたが、加入先については公的年金保険と個人年金保険を選択できるようにするとしていた。

就業力減少年金に関しては、SPDと緑の党は就業力減少者が割引なしで年金を受給できる年齢（現行は65歳）を63歳に戻すとしており、左翼党は、就業力減少年金へのアクセスを緩和し、年金割引を廃止するとしていた。CDU/CSUは選挙公約ではこの点に関して具体的な数字をあげず、就業力減少年金の請求権を引き上げるという一般的な形での公約を掲げていた。

以上のように、「生涯勤勉年金」「連帯年金」「保障年金」といった形で、低所得者のために高齢者基礎保障を上回る最低限度の年金支給額を導入することや、1991年以前に子供を産んだ母親の年金請求権を引き上げることについて、FDP以外の政党は基本的に肯定的な立場をとっており、その他の点についても全体的に支出を拡大させる方向を指向していた。

これらの改革を実現するための財源について、CDU/CSUは当初年金保険の内部で財源を調達することには否定的であり、税財源からの調達を支持する方針を示していた。しかし、連邦議会選挙が近づくと従ってCDU/CSUは当初の方針を次第に変更し、年金改革、特に「母親年金」拡充のための財源については税財源だけではなく年金保険の積立金からも調達する方針を示唆し始めた。CDU/CSUの選挙綱領立案をめぐる議論が行われていた2013年6月には、CSU院内総務ハッセルフェルトは「財政再建路線を堅持することについては、意見の対立はまったくない」としたうえで、年金保険には巨額の積立金があることを指摘し、それを利用すれば財政再建と矛盾することなく「母親年金」拡充の財源を調達できるとする見方を示した。ショイブレ財務相も「年金積

立金における行動の余地」を示唆し、積立金からの財源調達を支持する姿勢を見せるようになった。⁽⁴⁸⁾

CDU/CSU が財源調達に関してこのような方針転換ととれる方向をとり始めた背景には、景気回復と雇用の拡大によって年金財政が少なくとも短期的には大幅に改善されつつあるという事実があった。法律では年金保険の積立金が年金支出1.5か月分（この時点では263億ユーロ）を上回った場合には保険料率を引き下げ、0.2か月分（35億ユーロ）を下回った場合には引き上げねばならないことになっていた。この規定に基づいて、年金保険料率はすでに2013年はじめに19.6%から18.9%へと引き下げられていた。しかし、2013年に入っても財政状況はさらに改善され、2013年4月には、翌年の保険料率を18.7%に引き下げることが可能であると予測されるようになり、さらに7月になると18.4%への引き下げさえ可能であると言われるようになった。この時点での積立金額は300億ユーロ近くとなっており、ドイツ年金保険同盟の予測では、2014年の保険料率を18.4%に引き下げても、同年年末時点での積立金額は285億ユーロになる見込みであった。このような年金財政の改善を見たCDU/CSUは、「母親年金」拡充のための財源を積立金からの取り崩しによって調達できるとの見方に傾き始めたのであった。⁽⁴⁹⁾

これに対して、SPDは、CDU/CSUは年金保険に「母親年金」拡充のための財源が十分にあるかのような印象を与えているが、実際には積立金を取り崩す形で財源を調達した場合、短期間で積立金は使い尽くされてしまうと批判した。政府の予測では、今後年金受給を開始する女性に対してのみ「母親年金」の拡充を実施した場合には年間約65億ユーロの財源が必要であるのに対して、すでに年金受給を開始している人々を含めて1991年以前に子供を産んだすべての女性の幼児養育期間の年金保険料納付期間への算入を3年に延長した場合には、年間約130億ユーロの予算が必要であった。

さらに、SPDによれば、税財源を投入することなく「母親年金」の拡充を実施しようとするれば、年金保険料率の引き下げ幅を圧縮せざるを得ず、保険料率を2020年時点で20%以下、2030年時点で22%以下に抑制するという目標が達成できなくなると予測された。緑の党も同様の指摘をした。従って、SPDや緑の党は、「母親年金」拡充の財源を税財源から調達することを要求した。FDP党首レスラーも「CDU/CSUによって表明された母親年金の引き上げは財源調達不可能である」とし、「年金保険の積立金は、選挙綱領の公約の財源とするには少な過ぎる」と批判した。このような見方においては、労組や経営者団体も一致していた。⁽⁵⁰⁾

以上のように、CDU/CSUが「母親年金」拡充の財源を年金保険の積立金から得ようとしたことは、野党、経営者団体、労組から激しい反発を招いた。ただし、労組は年金財政の改善状況に関しては経営者側とはまったく逆の立場をとり、この状況を利用して給付を改善するという「予防的年金政策」を要求した。DGB幹部であるブンテンバッハは、「必要なのは将来の世代にとっても年金を安定させるための予防的年金政策である」とし、老後の貧困を回避するために、年金保険料率を引き下げるのではなく、むしろ少しずつ引き上げていくべきであると主張した。具体

的には、DGBは年金保険料率を2014年から2019年まで毎年0.3ポイントずつ引き上げ、そこから得られる歳入増によって、年金支給水準の安定化、年金支給開始年齢の67歳への引き上げの撤回、就業力減少年金の引き上げ等の財源を確保することを要求した。DGBによれば、その場合でさえ、積立金は少なくとも2025年まではさらに増加していくと予測された。

これに対して、経営者側は、SPDや左翼党が長期被保険者に対して割引なしで年金支給開始可能な年齢をさらに引き下げようとしていることに対してだけではなく、65歳から割引なしでの年金支給開始を認めるという現行の例外規定に対しても反対し、「67歳からの年金」に関して一切の例外を認めるべきではないと主張した。ドイツ経営者団体連盟（BDA）総務会員アレクサンダー・ゲンケルは、現行の例外規定の対象となり得る労働者の85.8%が男性であり、就業歴に断絶がなく、比較的高い年金を受給できる専門労働者が中心であることを理由として、この優遇制度は「高額年金受給者のための無意味な特権」であるという批判を繰り返した。彼によれば、この例外を認めない場合には2030年時点での年金保険料率は従来の予測よりも0.3ポイント低下するはずであり、現行の例外規定は、結局のところ女性から男性へ、低所得者から高所得者への「再配分」であった。さらに、彼は、この例外規定は65歳で職業生活から引退するという誤った刺激を与えるものであり、高齢者の雇用を増加させるという年金改革の本来の目標にも反していると批判した。⁽⁵¹⁾

しかし、このような例外規定をむしろ拡大しようとしている野党だけではなく、CDU/CSUやFDPも、経営者側のこの主張に反対した。SPD幹事長ナーレスは、45年間保険料を払い込んだ人々がどちらかと言えば早くから職業に就いた学歴の低い人々であり、「生涯にわたって厳しい労働を行ってきた人々」であると指摘して、そのような人々の生涯労働期間をさらに延長するべきではないと主張した。FDP年金政策担当政治家ハインリッヒ・コルプは、「われわれが今になってこの規定を変更するようなことを始めれば、『67歳からの年金』に対する受容を全体として新たな圧力にさらすことになる」と指摘して、年金支給開始年齢の引き上げに対する新たな抵抗を煽るべきではないとの立場をとった。CDU社会政策担当議員ヴァイスも、「この規定は、非常に長い就業歴を有する人々が67歳まで働くことを強いられないようにするために考えられている」として、「労働と生活への大きな寄与に対する公正な承認」としてこの例外規定を維持するべきであると主張した。⁽⁵²⁾

各党が年金政策に関して以上のような公約を掲げるなかで2013年9月下旬に行われた連邦議会選挙においては、CDU/CSUは結党以来最低となる33.8%の得票率に終わった2009年選挙と比較して7.7ポイント高い41.5%の得票率を獲得し、1994年以来初めて再び40%の大台を回復した。国民から首相として高い支持を得ており、ユーロ危機以降EUの指導的政治家としての存在感も増しつつあったメルケルに焦点を当てた選挙戦をCDU/CSUが展開したことが、この勝利の大きな原動力となった。それに対して、減税を中心とした選挙公約の多くを実現できず、外相や経済相に就任した党幹部が存在感をアピールできなかったFDPは、CDU/CSUとは逆に党の歴史上最高

の14.6%得票率を獲得した前回選挙から過去最低となる4.8%へと得票率を劇的に低下させ、5%阻止条項によって連邦議会の議席を失うに至った。

他方、野党第一党であったSPDは、CDU/CSUと同じく過去3回の連邦議会選挙で続けて得票率を低下させていたが、2013年選挙においてはこの傾向に歯止めをかけ、得票率を25.7%へと上昇させることに成功した。しかし、SPDへの支持は壊滅的な打撃を受けた2009年選挙当時と比べて期待されていたほどには回復せず、CDU/CSUとSPDとの得票率の差は1957年以来の大きさとなる15.8ポイントへと拡大した。

野党側の小政党である緑の党の得票率は10.7%から8.4%に、左翼党のそれは11.9%から8.6%へと低下し、前回選挙とは逆に、FDPも含めて小政党は2013年選挙においては敗者となった。ただし、緑の党と左翼党はFDPとは異なって、5%阻止条項を明確に越える得票率を獲得することには成功した。⁽⁵³⁾

(2) CDU/CSUとSPDの連立交渉と連立協定

選挙後、第一党となったCDU/CSUは連立交渉が可能かどうかを探るための事前協議をSPDと緑の党のそれぞれとの間で10月半ばまで数回にわたって行った。このうち、CDU/CSUと緑の党による「黒緑」連立政権が樹立されれば、連邦レベルでは初めての連立形態となるはずであったが、緑の党内の反発が大きく、結局同党との事前協議は成功しなかった。これを受けて、10月下旬からはCDU/CSUとSPDによる再度の大連立政権樹立に向かって本格的な連立交渉が開始された。⁽⁵⁴⁾

その際、年金政策に関しては、前述したように、長期間年金保険に加入した低所得の被保険者に対して、「生涯勤勉年金」や「連帯年金」といった形で月額850ユーロ程度の最低限年金を導入すること、1991年以前に子供を産んだ母親の幼児養育期間の保険料納付期間への算入を拡大すること、就業力減少年金を改善すること、早期退職年金受給者の付加的所得上限を引き上げること等に関しては、両党の間には根本的な対立はなかった。ただし、SPDはこれらの点に加えて、45年以上の保険期間を有する被保険者に対して、63歳から割引なしでの年金受給開始を認めることを要求していた。さらに、これらの給付改善を行うための財源をどのように調達するかについては、SPDが「母親年金」拡充のための財源を税金から調達することを主張したのに対して、CDU/CSUは積立金の取り崩し等、年金保険内部からも財源を調達することを提案していた。これと関連して、CDU/CSUは連立交渉全体の前提条件として、増税を行わないことと連邦予算を均衡させることを掲げていた。

年金政策に関するこれらの論点の中で、CDU/CSUが特に「母親年金」の拡充に高い優先順位を与えていたのに対して、SPDは「63歳からの割引なしの年金」を実現することを重視する姿勢を見せた。このため、CDU/CSUは連立交渉において、SPDに増税要求を放棄させる代償として、「63歳からの割引なしの年金」に関して譲歩することを早くから示唆していた。

しかし、連立交渉における「労働社会作業部会」のSPD側代表者となったナーレス幹事長は、10月下旬の交渉開始にあたって、「年金は、CDU/CSUとSPDが締結しなければならない財政に関する決定的なテーマの一つである」と指摘する一方で、「増税なしにどのようにしてすべての財源を調達すべきであるのか、私には依然として分からない」と述べて、財源問題が主要な課題であることを強調した。その背景には、巨額の財源が必要になるという点では、SPDが要求していた「63歳からの割引なしの年金」も同様であるという事実があった。前述したように、2007年に年金支給開始年齢の67歳への引き上げが決定された時に、待機期間45年以上の「特に長期の被保険者」に対しては65歳から割引なしで年金受給を認めることになっていたが、この条件に該当する被雇用者の比率は2030年時点では8%になり、そのコストは25億ユーロ程度になると予測されていた。これと同一条件で割引なしでの年金支給開始年齢を63歳に引き下げた場合には、2030年時点でさらに45億ユーロのコストが発生すると予測されていた。⁽⁵⁵⁾

これに対して、SPDは2013連邦議会選挙の選挙綱領において、待機期間ではなく失業期間も含む保険期間を45年以上有する被保険者に対して、割引なしでの年金受給を認める年齢を63歳に引き下げるとしていた。労働社会省によれば、労働者の4分の1はこの条件を満たすことができ、年金専門家によれば2030年時点でそのために年間120億ユーロの財源が必要になると予測された。労働社会省は、この間に労働者の行動が生涯労働期間延長の方向に変化するとしていたが、同省の予測でも78億ユーロの財源が必要になるとされていた。このため、SPDは連立交渉の過程で、45年以上の「保険期間」に加えて失業期間を含まない30年以上の「保険料期間」を条件とするという修正を行うことを示唆し始めた。

他方では、この時期に年金保険財政は景気回復や被雇用者の増加によって大幅に改善されつつあった。連立交渉の時点では、2013年末時点の年金積立金が年金支出1.75か月分に相当する310億ユーロになり、法律の規定に従えば2014年の年金保険料率を18.9%から18.3%へと大幅に引き下げるべき状態になっていた。この引き下げによる労使にとっての負担緩和額は年間約60億ユーロであり、ドイツ年金保険同盟の予測によれば、この引き下げを行っても、次の連邦議会選挙が行われる2017年まで保険料率を安定的に維持できるとされていた。⁽⁵⁶⁾

以上のように、連邦議会選挙において公約した年金改革を実施するためには巨額の財源調達が必要である一方、このように年金財政が大幅に改善されつつあることを見たCDU/CSUとSPDは、次第に増税問題を回避しつつ年金保険料率の引き下げを中止することによってさしあたっての改革財源を確保するという方向に向かっていった。

これに対して、経済界はCDU/CSUとSPDが新たな給付の財源を年金保険料から調達しようとしていることに強い反発を示した。家族企業経営者と若手企業経営者の団体は、法律によって規定された年金保険料率の引き下げを阻止するような「法律違反」や操作を行わないよう警告する一方、「累積しつつある保険料の剰余金は保険料支払者、すなわち労働者や企業のものであり、政治家による選挙の贈り物のための社会政策上の配分財源ではない」と批判した。CDU/CSU 中小

企業議会サークル（PKM）、CDU 中小企業経済連盟（MIT）、CDU 経済評議会も共同アピールを発表し、「社会保険の剰余金を低所得者や母親のための年金割増のような新たな給付のために使用すべきではない」とし、むしろ社会保険の良好な財政状況を利用して企業に投資のための資金を還元するよう要求した。⁽⁵⁷⁾

しかし、労組側は年金改革の財源を税金から調達するよう要求する一方で、経営者団体とは異なっており、年金保険料の引き下げには否定的な態度をとった。ブンテンバッハは「母親年金」拡充のための財源については税財源から調達することを要求する一方で、「就業力減少年金の改善、低所得者の年金割増、年金生活への早期あるいは漸次的な移行のための新たな道」が必要であり、「これらすべてを合計すれば、数十億ユーロの支出増となることから、2030 年時点で保険料率を 22% 以上に引き上げることが必要である」と指摘して、給付拡大の方向での年金改革全体のためには保険料率をむしろ引き上げるべきであるという主張を繰り返した。⁽⁵⁸⁾

他方、SPD 内でも、連立交渉において CDU/CSU に対して増税を放棄するという譲歩を行うことに対する反対が左派を中心に再び強まった。党内左派のリーダーの一人であるヒルデ・マティスは、「高所得者に対する増税なしでは政治の転換はあり得ない」とし、SPD 院内副総務ヨアヒム・ポスも「われわれは今後とも高所得者と財産所有者に対する増税について検討しなければならない」と述べて、高所得者に対する税負担増の計画を放棄しないよう要求した。⁽⁵⁹⁾

このように、それぞれの党内からの強い批判を受けたものの、CDU/CSU と SPD の指導部は、連立交渉を通じて最終的には SPD が増税要求を放棄し、CDU/CSU が「63 歳からの割引なしでの年金」の導入を容認するという形で妥協し、「母親年金」拡充のための財源を確保するためにも、さしあたって 2014 年の年金保険料率の引き下げを中止するという方針を事実上決定した。

以上のような交渉過程を経て、2013 年 11 月 27 日に CDU/CSU と SPD によって署名された連立協定において、年金政策に関する部分は以下のようなものとなった。⁽⁶⁰⁾

- ・年金保険に対する連邦補助金の額を従来の計画と比べて立法期中に 20 億ユーロ引き上げる。
- ・1991 年以前に子供を産んだすべての母親あるいは父親に対して、年金保険料納付期間に算入する幼児養育期間を 2014 年 7 月以降子供 1 人あたり従来の 1 年から 2 年に延長する。
- ・45 年間の保険料期間（失業期間を含む）によって年金保険の安定化に寄与した長期被保険者に対して、2014 年 7 月以降 63 歳から割引なしでの年金受給開始を認める。ただし、2007 年に決定された年金支給開始年齢の 67 歳への段階的引き上げの実施と並行して、この割引なしでの年金受給開始可能年齢を段階的に 65 歳に引き上げていく。
- ・就業力減少年金額を算定する際の加算期間を 60 歳から 62 歳に引き上げる。また、就業力減少年金受給開始前の 4 年間に限っては（就業力低下に起因する賃金低下が起こっていた場合には、年金額算定にあたってその賃金低下分を除外する）優遇審査を適用する。
- ・低所得者のための「連带的生涯勤勉年金」を 2017 年までを目途に導入し、40 年（ただし、2023 年までの移行期間中は 35 年）以上保険料払い込んだにも拘わらず老後に年金報酬点数 30 点

を下回る年金請求権しか獲得できない人々の立場を、報酬点数の評価引き上げによって改善する。その場合、保険料期間には最長5年間の失業期間を算入する。

2023年以降は、被保険者が公的年金に加えて企業年金あるいは個人年金に加入していた場合にのみ、この年金割増を行う。

生涯勤勉年金の財源については、税金から－特に（生涯勤勉年金の実施によって高齢者基礎保障受給者が減少することによる）高齢者基礎保障支出減分を税財源の補助金として年金保険金庫に交付することによって－調達する。

- ・ 公的年金から給付されるリハビリ・病気予防予算を人口構造の変化に対応できるように改善する。
- ・ 老後準備の柱を多様化、強化するために、個人年金と主として中小企業の企業年金を強化する。
- ・ 旧西ドイツ地域と旧東ドイツ地域の年金の部分的統一化についての決定を2016年に行い、遅くとも（旧東ドイツ地域に対する財政的支援を定めた）連帯協定が終了する2019年までに完全な統一化のための最終的措置を実施する。

以上のような年金政策に関するCDU/CSUとSPDの連立協定に対して、経済界代表は強く反発した。ドイツ経営者団体連盟（BDA）会長インゴ・クラマーは、同連盟の試算によれば「母親年金」の拡充計画だけでも2030年までに総額約1,300億ユーロの負担増が発生すると予測される一方、「63歳からの割引なしでの年金」計画も保険料払込総額が同一である被保険者間で不公平な格差を生じ、労働市場の必要性にも合致していないという点で、重大な誤りであると批判した。また、彼は、連立協定に掲げられた年金保険に関する計画が実施されれば、2030年時点での負担増は、年金支給開始年齢の67歳への引き上げによる負担緩和の2倍になると警告した。

これに対して、CDU女性同盟会長ペーマーは、「母親年金」拡充のためのコストが当初65億ユーロになるものの、BDAの予測とは逆に漸減していくため、2030年までのコスト総額は900億ユーロにとどまると反論した。しかし、BDAはドイツ年金保険同盟の予測を引用してこれを否定しただけでなく、このような給付拡大が年金保険料支払者の負担を増加させ、年金計算式を通じて結果的には年金支給額の上昇を鈍化させると批判した。

ドイツ年金保険同盟も連立与党の計画を「非常にコストのかかる選挙の贈り物」と批判した。同同盟会長ヘルベルト・リッシュ等は、「母親年金」拡充のための財源を年金保険料財源から調達しようとするれば、積立金が短期間で枯渇してしまうだけでなく、年金保険料率の上昇をもたらすと再度指摘し、この改革の財源をあくまでも税財源から調達するべきであるとするかねてからの主張を繰り返した。リッシュは、「63歳からの割引なしの年金」についても、それによって優遇されるのは主として相対的に高い年金請求権を有する男性被保険者であり、そのようなことを行わねばならない社会政策上の必要性はあまりないと指摘して反対した。⁽⁶¹⁾

このような反対はCDU/CSUの若手政治家の間でも見られた。連邦議会議員団院内副総務ギュ

ンター・クリングス、ザクセン州支部幹事長ミヒャエル・クレッチュ等CDUの44歳以下の52名の政治家は「2017年のための現時点での正しい決定」と題するメモランダムを公表し、「将来SPDなしでも多数派を形成できるようにするために」政策内容面での刷新を要求した。その中で、彼らは「協定された63歳からの割引なしの年金を含む年金パッケージは、過去15年間の年金政策の成果を危険にさらす可能性がある」と指摘して反対した。彼らは大連立を「一時的でしかない連立」とし、「信頼できるパートナー」としてのFDPだけではなく、緑の党との連立への転換も支持した。⁽⁶²⁾

「63歳からの割引なしの年金」の条件が、失業期間を含む45年間の「保険料期間」とされていたことに対しても、強い批判の声があがった。連立交渉開始当初、この点に関してはCDU/CSU側は失業期間の算入を最長でも5年に限定することを要求しており、メルケル首相もこの点を明言していた。また、連立交渉の中で、SPD側は30年間の失業を含まない「保険料期間」という条件を追加する可能性についても言及していた。しかし、連立協定の最終テキストでは前者の点が明記されず、後者の点も結局盛り込まれなかったため、従来のように失業期間を含まない場合と比べて、割引なしで63歳から年金受給を開始できる被保険者の数は大幅に増加すると予測された。事実、労働社会省の試算によれば、2011年の時点で年金受給を開始した63～65歳の男性の49%、女性の14%近くが失業期間を含む45年の「保険料期間」という条件を満たしていた。

この点に関しては、緑の党の現実主義派のリーダーの一人であるヴィンフリート・クレッチュマンも「年金支給開始年齢を再び緩和するこの決議に強く反対する」と批判した。バーデン・ヴュルテンベルク州首相である彼がこのような態度をとったことは、ドイツ公務員同盟（DBB）がこの改正を恩給受給対象である公務員にも適用するよう要求していたことも背景となっていた。緑の党連邦議会議員団院内副総務ケルスティン・アンドレアも「ナーレス労相が年金改革として売り込もうとしていることは、年金保険金庫の収奪と所得の高い専門労働者のためのクライアント政治から成る劣悪なカルテルである」と指摘し、緑の党が「63歳からの割引なしの年金」計画を拒否することを明言した。彼女は、この計画を「労働市場政策面で完全に誤った刺激を与えるもの」であるとし、「ナーレス労相は、早期退職年金の波よりも、むしろ年齢に適した雇用のための努力をするべきである」と批判した。さらに、アンドレアは「母親年金」の拡充に関しても、その財源を保険料財源からではなく税財源から調達しなければならないと主張した。⁽⁶³⁾

これに対して、SPD左派や労組は、逆に「63歳からの割引なしの年金」を実施するにあたって失業期間を無条件で算入するよう強く要求した。ドイツ労働組合同盟（DGB）総務会員ブンテンバッハは、45年間の「保険料期間」に失業期間を含めれば、男性労働者の半数近くがそれに該当するという労働社会省や経営者側のあげた数字を「世論操作」と非難し、実際にはその条件を満たせる労働者は31.7%しかおらず、「そのように長く勤勉に働いた人々が割引によって罰せられることなく年金を受給できるようにしなければならない」との主張を繰り返した。さらに、彼女は、60～64歳で社会保険加入義務のある職に就いている労働者は30.5%に過ぎないと指摘し、

「経営者は高齢の被雇用者のためにもっと多くのことをすべきである」と批判した。サービス産業労組（Verdi）委員長ブジルスケも、「63歳からの割引なしの年金」を実施する際に失業期間を完全に算入することを「連帯性の問題であり、東部諸州や特に失業率の高い地域にとってよいシグナルである」とし、それが実施されなければ、「数百万の人々が老後の貧困に陥るであろう」と主張した。SPD労働者問題作業部会（AfA）会長クラウス・バルテルも、すでに連立協定締結の際に同党の一般党員に対して失業期間が完全に算入されると説明されたと主張し、「無制限の算入以外のすべてのことは新たな不公正を生み出す」として、失業期間を完全に算入するよう強く要求した。⁽⁶⁴⁾

（3）年金保険料率の引き下げ中止と年金パッケージ法案の立案

以上のように、CDU/CSUとSPDが連立協定において規定した年金保険に関する改革計画、特に「母親年金」の拡充と「63歳からの割引なし年金」計画は、協定締結後も依然として大きな論争的となったが、連立与党指導部がさしあたって着手したのは、その財源、特に「母親年金」拡充のための財源確保の一環としての年金保険料率の引き下げ中止であった。前述したように、現行法の規定によれば、年金保険財政の現状からして2014年に年金保険料率を18.9%から18.3%へと大幅に引き下げるべき状況となっていたが、連立与党は新政権発足直後の2013年12月下旬にそれを阻止するための法案を議会に提出した。「政治的経済的枠組条件という背景の下で、公的年金保険の財源調達のための継続性、安定性、計画の確実性を確保することが目的である」とされたこの法案が実施された場合、労働者と経営者はそれぞれ約29億ユーロの保険料負担緩和を逃すこととなった。さらに、年金保険に対する連邦補助金は年金保険料率の変動と連動していたため、連邦補助金の16億ユーロ削減も実施されないことになるはずであった。従って、年金保険料率引き下げを中止することによって得られる財源は約75億ユーロと予測された。

この法案の審議にあたって、連立与党側は、年間約2,450億ユーロとなっている年金支出の3分の1がすでに税財源である連邦補助金によってまかなわれていることを指摘し、「母親年金」拡充の財源をさしあたってこのような形で年金保険料財源から調達することを正当化した。しかし、これに対して野党側はこの計画を「年金保険の収奪」と激しく批判し、税財源からの調達を行うよう要求した。

これと同じ時期に公的介護保険の保険料率が0.5ポイント引き上げられる予定であったことから、ドイツ経営者団体連盟（BDA）も連邦議会での公聴会において、「増税を行わないという（連立協定における）決定は、現行法と比べて1.1ポイントの社会保険料引き上げをもたらす計画によって、明らかに無価値なものになってしまった」と批判した。他方で、BDAは年金保険財政の改善状況が続いていることを理由に、政府が計画している年金改革を実施した場合、年金保険料率の引き下げを18.6%にとどめても積立金を取り崩すことなく財源を確保することができるとし、年金改革において予定されている措置は保険料率を現状のまま維持することを正当化するも

のではないと主張した。しかし、連立与党はこれらの反対を押し切って、2014年2月下旬に連邦議会において同年の年金保険料率を18.9%で維持する法案を可決し、3月には連邦参議院もこれを承認した。⁽⁶⁵⁾

しかし、この年金保険料率引き下げの中止は短期的措置でしかなかったため、2014年に入ると、ナーレス労相は、年金改革の財源を税財源から調達すべきであるという労組や緑の党からの批判に応える形で「年金保険料を安定的に維持するために」年金保険改革の財源を2018年以降税財源によって調達しなければならないと発言し始めた。その背景には、年金改革の財源が2017年までは年金保険料率引き下げの中止と年金保険の積立金でまかなわれることになっているものの、それ以降については明確になっていないという事実があった。CDU/CSU側でも、院内副総務フックスや中小企業経済連盟（MIT）等の経済政策重視派の議員が、基本的に保険外給付であるという理由で、特に「母親年金」拡充の財源を税財源から調達すべきであると依然として主張していた。ただし、彼らは、連立協定において増税を行わないことが明記されていることを強調し、あくまでも好景気を背景とした税収増あるいは労働社会省予算の組み替えによって財源を調達するよう要求した。しかし、財務省側は、すでに連邦予算の4分1に相当する800億ユーロを超える連邦補助金が投入されていることを理由に、年金保険へのこれ以上の税財源の投入に反対していた。

このような状況の下で、2014年1月半ばには、同月末に政府が閣議決定する予定の「年金保険給付改善法案」の報告草案の内容が明らかになった。この法案は、年金政策に関する連立協定での合意のうち、主として「母親年金」の拡充と「63歳からの割引なしの年金」を実施することを目的としたものであり、その主要な点は以下の通りであった。⁽⁶⁶⁾

- ・1991年以前に子供を産んだすべての父母の年金保険料納付期間への幼児養育期間の算入を1年から2年に延長する。そのために必要な財源は2015年時点で年間67億ユーロであり、2030年までに年間61億ユーロへと漸減していくと予測される。この改正の対象となる人々の数は約950万人と予測される。
- ・45年以上の待機期間を有する被保険者に対して、63歳から割引なしでの年金受給開始を認める。ただし、2007年に決定された年金支給開始年齢の67歳への段階的引き上げの実施と並行して、この割引なしでの年金受給開始可能年齢も段階的に65歳へと引き上げていく。
この待機期間には失業期間も算入する。ただし、失業期間については、失業手当受給期間のみを算入し、恒久的・長期的な失業期間（第2失業手当受給期間）は算入しない。この改正のために必要な財源は、2015年時点の年間19億ユーロから2030年までに年間31億ユーロへと増加していくと予測される。
- ・就業力減少年金算定の際の加算期間を60歳から62歳に引き上げる。就業力減少年金受給開始前の4年間に就いて優遇審査を適用する。そのために必要な財源は2015年時点で年間2億ユーロであり、2030年までに年間21億ユーロへと増加していくと予測される。

- ・これらの改正はいずれも2014年7月から実施する。
- ・公的年金から給付されるリハビリ・病気予防予算を人口構造の変化に対応できるように改善する。
- ・「母親年金」の拡大、「63歳からの割引なしの年金」の導入、就業力減少年金の改善、リハビリ予算の増額のために必要な財源総額は2015年時点で年間90億ユーロであり、2030年までに年間110億ユーロへと増加すると予測される。
- ・これらの改革に必要な財源の一部を確保するために、2014以降年金保険料率を18.9%で維持した後、2019年には19.7%（2013年11月の政府の年金報告書では19.1%と予測されていた）、2025年には20.8%へと引き上げ、2030年時点で22%を越えないレベルに抑制する。
- ・今立法期中には、これらの改革のために追加的な税財源の投入は行わない。ただし、2014年以降保険料率が18.9%で維持されることから、18.3%に引き下げられていた場合と比較して連邦補助金は年5億ユーロ多くなる。2019年以降に関しては、連邦補助金を増額することによって、年金保険料率が法律上予定されている上限を越えないようにする。そのため、連邦補助金を2019年から2022年まで年間4億ユーロから20億ユーロへと増額する。

政府は年金改革に関する各方面からの厳しい批判に対処するため、50以上の関係団体の代表を集めて公聴会を開催するという異例の方法をとった後、2014年1月29日に法案を閣議決定した。その過程で特に議論的となったのは、「63歳からの割引なしの年金」の条件としての45年以上の「待機期間」であった。前述したように、この期間は「保険期間」や「保険料期間」といった名称と呼ばれ、定義が曖昧であったが、法案では「待機期間」として明確に定義された。その内容は、2007年年金改革法において「特に長期の被保険者」に適用された待機期間に失業手当受給期間を加えたものであった。ナーレス労相はこの方針を早くから明らかにしていたが、前述したように、このように条件を緩和した場合に有資格者が大幅に増加すると予測されていたことから、経営者側は激しく反対した。

ドイツ経営者団体連盟（BDA）は公聴会に向けて発表した態度表明文書において、「63歳からの割引なしの年金」計画を「重大な誤り」とあり、この計画を実行すれば、労使がこの早期退職年金の財源をまかなうために年金保険料を通じて毎年数十億ユーロの負担をしなければならないだけでなく、多くの場合、結果的に高所得の被保険者にとって有利な形での社会政策的に誤った再配分を行うことになってしまうという批判を繰り返した。これに加えて、BDAはこの優遇に年金受給開始直前の労働者の失業期間を算入しないよう強く警告した。BDAによれば、そのような算入を許容した場合、61歳で退職し、失業手当を2年間受給した後に63歳から年金を満額受給することが可能になり、結果的に有利な条件で早くから年金生活を開始する誘因を労働者に与えることが予想された。

「63歳からの割引なしの年金」が結果的に61歳での退職を可能にするというこの批判に対して、ナーレスは閣議決定の時点で「われわれはいくつかのことを検討しているが、これまでのと

ころ満足できる合憲的な解決策はない」ことを認めたものの、この点について法案を修正することはしなかった。他方で、ナーレスは、この問題に関しては政治家だけではなく経営者にも責任が大いにあるとし、「経営者は、年金支給開始直前の労働者を高い退職一時金によって失業へと後押ししてはならない」と警告した。さらに、彼女は、改正後にこの点で濫用が見られる場合には、退職一時金を通じた被雇用者の解雇を制限する可能性についても言及した。

経営者側が「63歳からの割引なしの年金」を利用して高齢労働者を退職に追い込もうとする可能性があるというナーレスのこの指摘に対して、経営者側は激しく反発した。BDAは「ドイツ企業は将来における人口構造の変化からして、さらに高齢労働者に依存することになるであろう」とし、「経営者側は、まさに緊急に必要とされる労働者が退職してしまうことを心配している」のであり、「63歳からの割引なしの年金」は早期退職年金への後戻りであって、「高齢者雇用を促進するという努力の成果を掘り崩すものである」と批判した。⁽⁶⁷⁾

他方で、ドイツ年金保険同盟も年金改革法案におけるコスト予測に対して疑問を呈した。法案では、年金改革全体のコストが2030年までに累計1,600億ユーロになるとされており、そのうち「母親年金」の拡充は1,070億ユーロになるとされていた。しかし、これらの予測は現在価格によるものであり、年金保険によれば、将来の年金支給額引き上げ等を含めて計算すれば、実際のコスト総額は2030年までに2,000億ユーロ近くに達する可能性があると考えられた。そのうち、「母親年金」の拡充だけでも1,250億ユーロとなり、それと連動した医療保険料の上昇分も含めれば1,350億ユーロとなる可能性があった。⁽⁶⁸⁾

しかし、これらの批判にも拘わらず、ナーレス労相だけではなく、メルケル首相やガブリエル経済相等の政府・連立与党首脳は年金改革法案を堅持する姿勢を見せた。この法案の閣議決定直前には、メルケル首相は「ナーレス労相は内閣の支持を得ている」と明言したうえで、「われわれは年金パッケージによって、われわれの社会における高齢者に支援を与える決議を採択した」とする一方、「今後とも人々に雇用を与えるための強力な経済的基礎を築くためにあらゆることを行うことが、世代間の公正さという意味でのわれわれの共通の義務であると考えている」と表明した。ガブリエルも、「63歳からの割引なしの年金」の受給資格要件としての45年間の待機期間に関するナーレスの方針を支持し、「45年働いた後には引退できるようにしなければならない」と主張した。⁽⁶⁹⁾

法案の閣議決定にあたって、連立与党議員の多数は、連立協定における合意を実施するという観点から全体的に露骨な批判を控えた。しかし、かつて「ハルツ改革」や「アジェンダ2010」等の構造改革を実行したシュレーダー元首相は、連立与党の計画を「絶対に誤ったシグナル」であるとし、「63歳からの年金と母親年金のための巨額のコストは年金保険料率の上昇をもたらし、それによってアジェンダ2010の時代のような改革の必要性を再びもたらすであろう」と批判した。シュレーダーとともにそれらの改革を担ったミュンテフェリング元労相も、年金支給開始年齢の67歳への引き上げに背を向けることを誤りであるとし、「連立与党は自らの年金計画によって現

実拒否の一つの形態を追求している」と批判した。

他方、労組は「63歳からの割引なしの年金」を強く支持した。金属労組総務会員ハンス・ユルゲン・ウルバンは、「高齢者にとってのすばらしい新たな労働世界は神話であり、今後ともそうであろう」とし、金属産業においては60歳を越える被雇用者は4%、63歳を越える被雇用者は1%だけであることを指摘した。他方で、彼は「さらに柔軟な退職の可能性のための政治的攻勢」による年金受給開始年齢の全般的な引き下げが必要であるとし、「45年間の保険期間がある場合の割引なしの年金は、そのための最初の一步に過ぎない」と主張して、年金支給開始年齢をさらに引き下げていくことを要求した。⁽⁷⁰⁾

（4）年金保険給付改善法案の議会審議と可決

年金保険給付改善法案が閣議決定された後も、「63歳からの割引なしの年金」の前提となる45年以上の待機期間に失業期間をどの程度含めるかをめぐる問題は、連立与党の中でも議論の対象となり続けた。閣議決定から1か月あまりが経った2014年2月末、CDU/CSU 院内総務カウダーは「合意は明確なものである。それは、63歳からの年金には45年の保険料期間という前提があり、それに最長5年間の失業期間を含めてもよい（それ以上は許容できない）」と述べて、失業の算入期間を最長5年に限定することがCDU/CSU 議員団の立場であることを表明した。CDU 中小企業経済連盟（MIT）会長カルステン・リンネマンも同様に失業期間の算入を5年までに限定するよう強く要求した。

労働社会省が連邦雇用エージェンシー（BA）のデータを基礎に行った新たな推計によれば、法案通りの改正が行われた場合、2014年時点で63歳から年金受給を開始できる労働者は同年齢の人々のうち4分の1に相当する約20万人（この中には待機期間45年未満で割引を条件としてのみ受給を開始できる労働者約15万人も含まれる）となり、さらに、そのうち4分の3程度の人々が実際に年金受給を開始するであろうと予測された。これは、63歳から年金受給を開始する人々の数が従来よりも5万人程度多くなることを意味していた。

また、この20万人の受給権者のうち、4%程度に相当する約8,000～10,000人が5年を上回る失業手当受給期間を有しており、今後15年間の合計数は最大10万人になると予測された。また、BAの附属機関である労働市場職業調査研究所（IAB）によれば、旧西ドイツ地域においてだけでも1975年から2012年までの間に累積で5年を上回る失業期間を有する55～65歳の労働者は合計65,304人に達しており、最長の累積失業期間は12年あまりとなっていた。⁽⁷¹⁾

これらのデータから、CDU/CSU 内の経済政策重視派は、優遇対象者が多くなり過ぎてコントロールできないという事態を回避するために、法案の議会審議の中で失業期間の算入を最長5年に制限するよう要求した。CDU 経済評議会幹事長ヴォルフガング・シュタイガーは「そのような法案に賛成するすべての議員は世代間契約を破綻させる者である」と批判し、すでに幼児養育期間や介護期間等、「無数」の見なし保険料納付期間が認められている状況の中で、5年を上回る失

業期間算入を行ってはならないと主張した。

さらに、CDU/CSUは、年金の早期受給開始を優遇しようとするSPDや労組とは逆に、法定年金支給開始年齢を超えても働き続ける労働者を優遇し、それによって生涯労働期間の延長を促進するよう要求し始めた。現行法によれば、無期労働契約下にある労働者が年金支給開始年齢に達した後も働こうとする場合、労働契約を有期雇用に移行することはできないため、経営者が一定期間後にその労働者を解雇したいと考えても、労働者側が拒否した場合には、解雇までに大きな時間的・金銭的リスクが生じる恐れがあった。また、年金支給開始年齢に達した労働者についても経営者側失業保険料を支払わねばならず、さらに、追加的な給付請求権が発生しないにも拘わらず年金保険料も払い続けねばならなかった。

このような現状に対して、リンネマンを中心とした議員グループは2014年3月中旬に、「年金パッケージは、高齢化しつつある社会が直面しなければならない問題を無視している」として、年金支給開始年齢に達した労働者が年金を受給しながら、あるいは年金請求権を保持したまま、経営者との合意に基づいて有期雇用に移行できるようにすること、そのような場合には経営者側失業・年金保険料の支払いを免除することを要求する動議文書を提出した。⁽⁷²⁾

このような議論の中で、年金保険給付改善法案の議会審議は2014年4月からはじめから開始されたが、この時点でも、連立与党内で法案の重要な諸点、特に「63歳からの割引なしの年金」の前提条件である待機期間に関する合意は達成されていなかった。CDU/CSU側は失業期間の算入を最長でも5年以内に限定することを要求し続けていたが、SPD側の強い反対から、法案に明記することは依然として実現していなかった。

このため、CDU/CSU内では、法案審議が進むにつれて、経済政策重視派の政治家の間で「63歳からの割引なしの年金」への反感が強まり、同党連邦議会議員の中では、その数は50～60名に達しつつあるとされるようになった。その一人である同党院内副総務フックスは「失業期間に関する規定がそのままであるならば、たとえそれが『母親年金』とともにパッケージに含まれている場合でさえ、私は『63歳からの年金』に反対する」と明言した。同じく院内副総務であるフリードリッヒ（CSU）も「『63歳からの割引なしの年金』において失業期間を算入することは、社会的再配分イデオロギーの表現であり、さらに、不公正なことである」と指摘した。さらに、彼は、「働いていない者ではなく、働いている者が報われるべきである。それ以外のすべてのことは業績主義に反し、CDU/CSUからの賛成を得ることはできない。」と主張した。CDU/CSU中小企業議会サークル会長クリスティアン・フォン・シュテッテンも「私は、失業期間を労働期間のように承認すべきであることの根拠を聞いたことがない。従って、この点は削除されねばならない。さもなければ、この法案には賛成できない。」と批判した。⁽⁷³⁾

さらに、CDU経済評議会会長クルト・ラウクや同評議会幹事長シュタイガーは、年金支給開始年齢に達した労働者を雇用する場合の条件の緩和に関するリンネマンの提案に対してさえ、「ここで失業期間の算入を一定程度削減し、あそこで年金受給開始における柔軟性を一定程度高める

といったことは、弥縫策以上のものではない」と述べて、取引によってSPDと妥協することに反対し、「過去に年金に対して責任感をもって確固たる基礎を与えてきた」CDU/CSUの「原理的立場」を貫くよう要求した。ユンゲ・ユニオン副委員長であるポッターリングも「63歳からの年金において計画されている保険料納付期間への失業期間の算入はばかげたことである」とする一方、「CDUに欠けているのは議論文化である」として、党指導部に対して強い不信感を示した。

党内からのこのような強い抗議を受けたカウダー院内総務は、SPDとの交渉において「63歳からの割引なしの年金」に関する法案の修正を実現すると約束して沈静化を図る一方、「『柔軟年金』は中心的な点である」として、CDU/CSUとしてはリンネマンの提案のように年金支給開始年齢に達した労働者がさらに有利な条件で働き続けられることを重視するという方向性を強調した。⁽⁷⁴⁾

しかし同時に、CDU/CSU指導部は、年金保険給付改善法案をこの時点で根本的に見直すことには否定的な見方を示した。メルケル首相はCDU/CSU連邦議会議員団において、この法案が「全体パッケージ」とされていることを改めて指摘し、「母親年金」の拡充には賛成するが、「63歳からの割引なしの年金」については覆そうとしている議員たちに対して、「母親年金」の拡充と「63歳からの割引なしの年金」は一緒に「パッケージ」の中で扱われるべきであると述べて説得した。メルケルは、すでにSPDとの連立交渉の際に、CDU/CSU側の交渉代表が「63歳からの割引なしの年金」というSPDの要求を容認する意志を示すことによってのみ「母親年金」の拡充という自らの選挙公約を実現することができたこと、特にCDU/CSU側の要求はSPDの計画よりも本質的に大きな財政負担増をもたらすことを指摘した。

事実、SPD議員団社会政策スポークスマンであるカーチャ・マストは、後述する連邦議会労働社会委員会での公聴会后、「母親年金」拡充のコストが「63歳からの割引なしの年金」のその3倍であり、「保険料支払者だけではなく、年金支給額抑制を通じて年金生活者にとっても負担増をもたらす」と批判し、「子育てに対する寄与の承認は社会全体の任務であり、従って、その財源は完全に税財源から調達されねばならない」と再び主張していた。

このような状況の下で、CDU/CSU指導部の意向を受けて、同党保健政策担当議員シュパーンも同様に「CDU/CSUの母親年金とSPDの早期退職年金が年金パッケージにおいて不可分に結びついている」と指摘して、後者のみを阻止できるという期待をもちや抱いていないことを明確にした。これを受けて、リンネマンも年金パッケージ自体には疑問を呈さなくなった。⁽⁷⁵⁾

こうして、2014年4月上旬のうちには、「母親年金」の拡充と「63歳からの割引なしの年金」という改革の基本点をもはや変更しないことについては、連立与党指導部内で合意が再確認された。フォン・シュテッテンがCDU/CSU内で「63歳からの割引なしの年金」に反対する議員のリストを集めており、それが64名に達しているという報道もなされたが、シュパーンやフックスといった批判派の幹部議員はそこには名を連ねておらず、批判派の勢力が拡大する状況にはならなかった。この背景には、たとえ60名以上のCDU/CSU議員が反対したとしても、大連立政権が連

邦議会において有している議席数からして、法案が否決される見込みはなく、批判派の影響力が限られているという事情もあった。

他方、「63歳からの割引なしの年金」が失業手当受給を経由した事実上の「61歳からの年金」をもたらすことを防ぐという点に関しては、CDU/CSUとSPDは事実上一致していた。この問題に関して、CDU社会政策担当政治家カール・シーバーリングは、待機期間に算入できる失業期間をこの改正が適用される2014年7月1日の前日までとするという「期限日」方式を提案していた。また、年金受給開始直前の2年間の失業期間だけを算入から除外するという「移動期限日」方式も提案されていた。ナーレス労相自身も「63歳からの割引なしの年金」によって早期退職の波が起こることを懸念しており、「私はこの規定が濫用されることをよいとは思っていない」として、「合憲的な方法でそれを阻止する」意向を示していた。

ただし、ナーレスは労働者が早期退職年金を選択することよりも、経営者側が「63歳からの割引なしの年金」を利用して高齢労働者を退職に追い込むことを阻止するという観点に立っていた。このような観点から、彼女は「それは、われわれが経営者に対して、そのようなことをすればより高くつくという状況を作り出さねばならないことを意味する」とし、「そのための手段はいわゆる弁済義務である」と指摘した。これは、企業が失業手当を経由して早期退職年金を受給させるために高齢労働者を解雇した場合には、最長2年間にわたって連邦雇用エージェンシー（BA）に対して失業手当及び社会保険料を弁済するという2006年に廃止された規定を復活させることを意味していると考えられた。⁽⁷⁶⁾

しかし、経営者側はナーレスのこの提案に激しく反発した。この弁済義務規定は、不可避の失業と早期退職年金の濫用的なケースを区別することが実際には困難であったことから、連邦憲法裁判所によって憲法違反であると判断された規定であった。その後、政府はこの規定を連邦憲法裁判所の命令に合致する形に改正したが、かえって非常に複雑かつ煩雑な内容となった。その結果、この規定はますます抗議に対して脆弱となり、結局弁済が行われるケースはほとんどないまま2006年に廃止されたのであった。BDA会長クラマーは、このような規定をナーレスが再び導入しようとしていることを「時代遅れの制度を引っ張り出そうとする粗暴なやり方」と非難した。さらに、クラマーはナーレスの提案を「連立与党によって政治的に推進された早期退職年金の結果の責任を経営者のみに押しつける見え透いた企て」ととし、「63歳からの割引なしの年金」を完全に放棄するか、少なくとも請求条件をできる限り厳しくすべきであると主張した。

CDU/CSUも同様の主張を展開した。ヴァイスは「弁済義務に関する過去の経験は、この制度がなまくら刀であることを示している」とし、この規定の抜け穴を利用することが容易であることを指摘した。そのうえで、彼はCDU/CSUが提案している「期限日」案を「新たな早期退職年金への刺激に対処するために試す価値のある手段である」と主張した。シーバーリングも「弁済義務によって経営者を罰することは誤りである」とし、「期限日」案を採用するよう要求した。これに対して、クラマーも「期限日という解決策によって、63歳からの年金による損害は少なくと

も若干緩和される」と述べて、消極的支持を表明した。⁽⁷⁷⁾

さらに、CDU/CSU 議員団は法案審議の中で、「63歳からの割引なしの年金」導入によって予測される高齢の専門労働者の早期退職を防ぐためにも、年金支給開始年齢を越えて働く労働者のための条件を改善するよう繰り返し要求した。法案の第一読会において、シーバーリング等は「多くの人々は67歳を越えて働くことを望んでおり、労働時間にもう少し柔軟性を必要としている人々もいる」と主張し、リンネマンの提案に沿って、年金受給開始年齢に達した労働者を雇用する経営者の失業・年金保険料支払い義務を緩和するとともに、「年金生活者との有期雇用契約を法的リスクなしに締結できるようにする」ことを要求した。

ナーレス労相は、CDU/CSU 側のこの要求に対しても必ずしも否定的な態度をとらなかったが、「そのための財政上の可能性が与えられる限りにおいて」という留保をつけた。ナーレスが躊躇を示した理由は、年金受給開始年齢に達している被雇用者がこの時点で約20万人に達しており、経営者側がそのために支払っている社会保険料は約3億ユーロとなっていたことにあった。経営者側保険料納付義務を廃止した場合、この額だけ保険料収入が減少することになり、さらに労働社会省の予測では、減収額はこのほぼ3倍に達すると見られていた。⁽⁷⁸⁾

2014年5月上旬には、この法案に関する連邦議会労働社会委員会における公聴会が開催されたが、連立与党内でおこなうような議論が続けられていることに対して、野党だけではなく、ドイツ年金保険同盟や経営者団体も改めて厳しい批判を行った。年金保険同盟は、特に「63歳からの割引なし年金」を厳しく批判し、「45年の待機期間を有する被保険者に対して割引なしで早期退職年金受給を可能にするということは、人口構造の変化の影響を生涯労働期間の延長によっても克服するという、1980年代末以降の努力と矛盾するものである」と指摘した。年金保険同盟は、「63歳からの割引なしの年金」の財源が「本質的に保険料支払者から、また年金支給水準の引き下げを通じて年金生活者からも調達される」ことになっている点を批判した。また、年金保険同盟は、「母親年金」の拡充のための財源も税金からではなく保険料財源から調達されようとしていることにも反対した。さらに、年金保険同盟は、「若い世代は予定されている給付改善の本質的部分を請求することはできず、年金支給水準の引き下げによってより大きな影響を受けるにも拘わらず、長期的には保険料率の引き上げによってさらに大きな負担を負わされることになる」と指摘した。

ドイツ経営者団体連盟（BDA）も、「年金パッケージは、公的年金保険の長期的な財源調達可能性を確保するためのこれまでの努力を大部分無駄にってしまう」とし、「年金パッケージは勝者よりも敗者を多く生み出し、多数の人々は追加的給付の恩恵を受けられないが、保険料の引き上げと年金支給水準の引き下げによって、二重の支払をしなければならないであろう」と批判した。

これに対して、ドイツ労働組合同盟（DGB）は、何よりも「63歳からの割引なしの年金」と就業力減少年金の引き上げを「正しい方向への重要な歩み」とであると評価した。しかし、DGB も、

「母親年金」の拡充のための財源を保険料財源から調達することになっている点については批判し、「そのような社会全体に対する貢献に報いるための財源は、税金から調達しなければならない」とする主張を繰り返した。

野党である緑の党も、「年金パッケージは極めていいかげんな妥協である」と非難した。同党院内副総務ケルスティン・アンドレアは、「連立両党は自らの戦利品を持って帰れることに満足している」とし、「63歳からの割引なしの年金」に対してはCDU/CSU内からも批判があるのに無視されており、SPDも表向きは「母親年金の財源を調達するための年金保険金庫の収奪」を批判しているが、実際には保険料支払者の積立金をさらに使い尽くそうしていると指摘した。⁽⁷⁹⁾

公聴会でのこのような批判に対処し、連立与党内での議論を収拾するべく、政府・連立与党首脳は、メルケル首相の指示を受けたアルトマイアー首相府長官と与党各議員団院内総務の主導の下で再度合意形成を図り、5月19日によりやく最終的な妥協が形成された。この妥協では、結果的にCDU/CSU側が譲歩し、SPD側の主張通り「63歳からの割引なしの年金」の条件としての45年以上の待機期間に失業手当受給期間を（5年間の制限なしで）含めることが承認された。これによって、「63歳からの割引なしの年金」を受給できる被保険者数は10～20%増加し、1億5,000万ユーロ程度のコスト増が発生する見込みとなった。⁽⁸⁰⁾

他方で、CDU/CSUからの批判に対処し、失業手当を経由した「61歳からの割引なしの年金」を阻止するため、年金受給開始前の2年間の失業期間については、企業の倒産等に起因する場合を除いては待機期間に算入しないという「移動期限日」方式が導入されることになった。⁽⁸¹⁾

さらに、CDU/CSU経済政策重視派や経営者団体からの要求に応えるため、連立与党は、労働者が年金支給開始年齢を越えて働こうとする場合に、それを促進するための措置をとることについて合意した。具体的には、無期雇用されている労働者が年金支給開始年齢を越えて働こうとする場合、支給開始年齢に達する前に経営者との間で有期雇用契約を締結し、さらにその契約を繰り返し更新することが可能とされることになった（従来、このような労働者を有期雇用する場合には、それ以前に4か月以上失業状態にあるか、当該企業で雇用されていなかったことが条件であった）。また、年金支給開始年齢を越えて働いた場合、雇用期間1か月ごとに後に受給する年金額が0.5%割り増しされることになった。BDAはこの点についての修正を「雇用の増大をもたらす本質的な進歩」と評価した。

この点について、リンネマンは「連立与党は『柔軟年金』をパッケージに取り込んだ」と強調したが、実際には「年金生活へのより柔軟な移行」に向けてのさらに本格的な措置（特に、労働者が年金を受給しながら働く可能性の拡大と、年金受給開始年齢に達した労働者の経営者側社会保険料負担の軽減あるいは廃止）については、年金保険給付改善法案に追加するのではなく、連立与党内に作業部会を設置し、2014年中に立案することとされ、実質的には先送りされた。ただし、ナーレス労相は、この妥協の直後に出席した金属労組の戦略会議において、この作業部会で法定年金支給開始年齢に達する前に年金生活への移行を可能にするという意味での「柔軟な移

行」についても議論する予定であると表明し、CDU/CSU や経済界が望んでいるのとは逆に、労組側の要請に沿った早期退職年金の可能性をさらに拡大するという意味での「柔軟化」の可能性を示唆した。

この妥協結果に対して、フォン・シュテッテンやラウクは「これは産業立地ドイツにとって危険な逆走であり、欧州に向けての誤ったシグナルである」として反対し続けたが、CDU/CSU 議員団会議における法案に対する予備投票で反対あるいは棄権をした議員は20名にとどまった。また、SPDとCSU議員団では、ほとんどの議員が法案に賛成した。⁽⁸²⁾

こうして、年金保険給付改善法案は2014年5月23日に連邦議会において賛成460、反対64、棄権60の圧倒的多数で可決された。最終的に反対に回ったCDU/CSU議員はフォン・シュテッテンと若手議員等9名にとどまった。この法案は、その後6月中旬には連邦参議院においても可決され、7月から施行されることになった。⁽⁸³⁾

- (1) コール政権期の改革については、すでに以下の拙稿において詳述した。横井正信「第5次コール政権における財政・経済・社会保障構造改革とその挫折（Ⅰ）」福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部社会科学、第55号、1999年、15ページ以下；横井正信「第5次コール政権における財政・経済・社会保障構造改革とその挫折（Ⅱ）」福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部社会科学、第56号、2000年、81ページ以下。
- (2) 実質標準年金支給水準は、平均賃金で45年間の保険料納付期間を有する「標準年金受給者」の名目年金額から税・社会保険料を控除した実質年金額が全被雇用者の税・社会保険料控除後の平均実質賃金額に対してどの程度の比率になっているかを示すものであった。しかし、シュレーダー政権時代に実施された年金支給額上昇率抑制策と年金保険料から年金への所得税課税対象の段階的変更によって、年金支給水準の表示方法も税引前実質標準年金支給水準へと変更された。これは、標準年金受給者の名目年金額から社会保険料を控除した額が全被雇用者の平均名目賃金から社会保険料とリースター年金の保険料を控除した額に対してどの程度の比率になっているかを示すものである。
- (3) シュレーダー政権期の改革については、横井正信「シュレーダー政権の改革政策（Ⅰ）」福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部社会科学、第57号、2001年、39ページ以下；横井正信「シュレーダー政権の改革政策（Ⅱ）」福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部社会科学、第58号、2002年、17ページ以下；横井正信「第2次シュレーダー政権と『アジェンダ2010』（Ⅰ）」福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部社会科学、第60号、2004年、1ページ以下；横井正信「第2次シュレーダー政権と『アジェンダ2010』（Ⅱ）」福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部社会科学、第61号、2005年、71ページ以下。また、コール政権からシュレーダー政権にかけてのこれらの改革については、以下の諸文献も参照。近藤潤三「統一ドイツの変容」木鐸社、1998年、14ページ以下；若尾祐司、井上茂子編著「近代ドイツの歴史」ミネルヴァ書房、2005年、321ページ以下；下和田功「ドイツ年金保険」千倉書房、1995年、185ページ以下；松本勝明「ドイツ社会保障論Ⅱ—年金保険—」信山社、2004年、45ページ以下；戸原四郎他編「ドイツ経済」有斐閣、2003年、161ページ以下；近藤正基「現代ドイツ福祉国家の政治経済学」ミネルヴァ書房、2009年、143ページ以下；近藤正基「ドイツ・キリスト教民主同盟の軌跡」ミネルヴァ書房、2013年、97ページ以下。小野一「ドイツにおける『赤と緑』の実験」御茶の水書房、2009年、143ページ以下。
- (4) FAZ vom 31. Mai 2005; 2005年連邦議会選挙におけるCDU/CSUの選挙綱領については、Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005-2009, Verabschiedet in einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstands der CSU, Berlin, 11. Juli 2005.

2005年連邦議会選挙については、以下の包括的研究を参照。Frank Brettschneider, Oskar Niedermayer, Bernhard Weißels (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2005, Analysen des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse, Wiesbaden 2007.

(5) 年金法上の期間は以下のような構成となっている。

①保険料納付期間

雇用による義務保険料等、保険料が実際に納付された期間、(保険料を納付したものと見なされる) 幼児養育期間 (1991年以前に出生した子供の場合には、2014年の法改正までは出生後1年、法改正以降は2年、1992年以後に出生した子の場合には出生後3年)、(職業としては行われない家族等に対する) 週14時間以上の介護期間

②保険料免除期間

(a) 算入期間

失業、疾病、大学等での教育期間

(b) 加算期間

就業力減少年金の年金額算定の際に、仮想的に就業力減少の時点からその年齢まで働き、保険料を納付したものと加算される期間

(c) 代替期間

兵役期間、抑留期間等

③考慮期間

10歳未満の子供を養育した期間

待機期間とは年金請求権を得るために必要な期間であり、一般的な待機期間は保険料納付期間と代替期間から成り、5年とされている。ただし、2007年の年金改革法において「特に長期の被保険者」や「長期の被保険者」に適用された待機期間には、考慮期間も含まれた。松本前掲書、10ページ以下；Deutscher Bundestag, Drucksache 16/4372, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz).

(6) 第1次メルケル大連立政権におけるこれらの改革の経緯については、すでに以下の拙稿において詳述した。横井正信「メルケル大連立政権の改革政策と連立与党の停滞 (I)」福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部社会科学、第64号、2009年、141ページ以下。また、この政権に関する多角的分析としては、以下の文献がある。Sebastian Bukow, Wenke Seeman (Hrsg.), Die Großkoalition, Regierung – Politik – Parteien 2005-2009, VS Verlag, 2010; Christoph Egle, Reimut Zohlhöfer (Hrsg.), Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009, VS Verlag, 2010.

(7) FAZ vom 7. Mai 2009.

(8) FAZ vom 18. Juni 2009; FAZ vom 13. Juli 2009; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksache 16/12596 - Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetzes, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/13424; Bundesgesetzblatt Teil I Jahrgang 2009, Nr. 42, Ausgegeben zu Bonn am 21. Juli 2009, S.1939ff.

(9) 横井正信「メルケル大連立政権の改革政策と連立与党の停滞 (II)」福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部社会科学、第65号、2009年、71ページ以下。

(10) Richard Hilmer, Bundestagswahl 2009: Ein Wechsel auf Raten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1, 2010, S.147. 2009年連邦議会選挙とその後の連立形成に関しては、同誌に収録されている Thomas Saalfeld,

Regierungsbildung 2009: Merkel II und ein unvollständiger Koalitionsvertrag 及び Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden 2010 参照。

- (11) FAZ vom 10. Oktober 2009.
- (12) FAZ vom 31. Oktober 2009; WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 17. Legislaturperiode, S. 84.
- (13) FAZ vom 16. und 19. November 2009.
- (14) FAZ vom 9. August 2010.
- (15) FAZ vom 10. und 12. August 2010.
- (16) FAZ vom 9., 19. und 21. August 2010.
- (17) FAZ vom 19. August 2010.
- (18) FAZ vom 10. August 2010.
- (19) FAZ vom 12. August 2010; FAZ vom 15. November 2010; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3261, Zweiter Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Absatz 4 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, S.73ff.
- (20) FAZ vom 21. Oktober 2010.
- (21) Ebd.; FAZ vom 22. Oktober 2010.
- (22) FAZ vom 31. August 2011.
- (23) CDUは経済自由主義的立場を前面に掲げた2003年の党大会において、それとのバランスをとり、社会政策重視派に譲歩する形で、「生涯にわたってフルタイム労働に従事し、年金保険料の払い込みを行った年金生活者は、高齢者基礎保障額を15%以上上回る年金を受け取るべきである」とする決議を採択した。その後、2007年に年金支給開始年齢の67歳への引き上げが決定された後、党内で社会政策重視の立場を鮮明に打ち出していたノルトライン・ヴェストファーレン州首相リウトガースはこの決議を実現するよう党指導部に強く迫った。この点については、横井「メルケル大連立政権の改革政策と連立与党の停滞（Ⅰ）」191ページ以下参照。
- (24) 高齢者基礎保障制度自体は、すでにシュレーダー政権による年金改革の一環として2001年に導入されたが、その後の「ハルツ改革」において、さらに再編された。この改革においては、それまでの失業手当、失業扶助、社会扶助の制度が、2005年から労働能力の有無を基準に、失業保険料を財源とする失業手当（第1失業手当とも呼ばれる）、税財源による「求職者のための基礎保障」（ハルツ第4法手当や第2失業手当とも呼ばれる）及び社会扶助に再編された。このうち、社会法典第2編（労働市場における近代的サービスのための第4法）によって導入された求職者基礎保障は、15歳以上で1日あたり3時間以上の労働能力を有し、失業手当請求権のない生活困窮者世帯を対象とした生活扶助のための給付である。それに対して、求職者基礎保障受給世帯に含まれない15歳未満の児童あるいは1日あたり3時間未満の労働能力しか持たず、自らの生計を独力（特に所得と財産）あるいは他の社会的給付によって立てることができない人々に対しては、社会法典第12編に規定された社会扶助が適用される。社会扶助は、さらに労働能力の喪失が（長期療養等による）一時的なものか恒久的なものかによって、生計扶助、「就業力減少者のための基礎保障」、「高齢者のための基礎保障」に分類されている。Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), SOZIALHILFE und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Bonn 2014.
- (25) Weitere Beschlüsse des 23. Parteitages der CDU Deutschlands, S.2; FAZ vom 17. vom November 2010.
- (26) FAZ vom 8. September 2011.
- (27) ただし、ドイツ年金保険同盟は、年金受給者のうち追加的に高齢者基礎保障を受給している人々の比率が2%程度であるのに対して、就業力減少者の場合には9.5%となっていることを指摘し、改革を就業力減少年金に集中し、障害発生前の所得評価の引き上げ等によって、年金受給額を引き上げることを持続した。また、社会福祉

団体は、このモデルが主として年金保険料納付期間に算入される幼児養育期間をパートタイム労働と組み合わせる（高い所得を有する配偶者を持つ）母親にとって有利になり、結果的に「持ち逃げ効果」を発揮する一方、税金を財源とした場合、その負担は納税者に転嫁されると指摘した。FAZ vom 30. November 2011; FAZ vom 12. Dezember 2011.

(28) 1992年改正の時点では、幼児養育期間に関しては平均賃金の75%の場合に相当する年金保険料を払い込んだものと見なされたが、その後この比率は段階的に引き上げられ、2000年7月以降は100%に引き上げられた。そのために必要な財源は、2012年時点で年間110億ユーロ以上となっていた。FAZ vom 26. Mai 2012.

(29) CDUは2003年のライプチヒでの党大会において、シュレーダー政権に対抗するために新自由主義的な考え方を中心に据える方針を打ち出し、メルケル党首は構造改革を支持する姿勢を強調した。他方で、このような方向性に強い不満を持つ党内の社会政策重視派を懐柔するための方策の一つとして、1991年以前に子供を産んだ女性の年金保険料納付期間への幼児養育期間の算入を3年に延長するという（後に「母親年金」と呼ばれるようになった）女性同盟から提出された動議が党大会決議として採択された。しかし、財政に影響を与える党大会決議の場合、しばしばそうであるように、実際には党指導部はこの決議を本気で実現する意志を持っておらず、2005年に第1次メルケル大連立政権が発足した後も、この問題に関する議論は進まなかった。

他方で、CDUの若手女性有力政治家の一人であり、この政権において家族相に就任したフォン・デア・ライエンは、2007年春に、連立両党の院内総務であるカウダー及びシュトルックとの十分な合意を経ずに、公的補助による幼児保育の大幅拡大を提案した。それに対して、SPDはこの提案を支持したが、CDU/CSU内では反対の声が強まった。この幼児保育拡大案が家庭内での子育てを否定的に見る考え方と結びついていると解釈する保守的な支持者に対する配慮を欠いているというのが、その理由であった。カウダーやCSU党首シュトイバーは、CDU/CSUが働いている女性だけを支援するという印象を生み出してはならないと警告した。その結果、妥協が図られ、特にCSUからの強い要求に基づいて、子供を公的補助の対象となる保育所等に預けず、家庭内で育てることを選択した家族には、保育手当という名称の金銭給付が行われることになった。

しかし、この問題をめぐる対立はその後も続き、担当閣僚であったフォン・デア・ライエン自身も保育手当を「教育政策上の破滅」とであると批判した。SPD、緑の党、FDPも、女性を家庭に縛り付けておくことを容認する「台所プレミアム」として、保育手当に反対した。さらに、反対派は、保育手当は子供のためではなく、液晶テレビの購入や父親の酒代に使われてしまうと批判した。2009年に第2メルケル中道右派連立政権が発足した際にも、保育手当の導入は連立協定に記載されたが、対立は続いた。CSUは保育手当の導入を主張して圧力を強めたが、FDPだけではなく、女性同盟をはじめとしたCDU内の女性政治家もそれに抵抗した。

このような状況の下で2011年末には再びライプチヒでCDU党大会が開催された。保育手当についての対立の中で党内の雰囲気は悪く、党大会は失敗する恐れがあった。このため、CDU首脳は、「母親年金」を利用して妥協を図ろうとした。CDU幹事長グローエは、党内の女性政治家たちに対して、保育手当を支持し、党大会を紛糾させないことと引き換えに、「母親年金」の拡充を実現すると約束をした。こうして、「年金における幼児養育期間の承認を2003年の第17回党大会決議を基礎としてさらに改善する」という目標を掲げた女性同盟の動議が採択された。その1年後に保育手当の導入法案は連邦議会において可決された。

(30) FAZ vom 8., 21. und 22. März 2012.

(31) 報酬点数は年金額算定の際に基礎となる計算要素の一つであり、平均賃金を得ている労働者が1年間に獲得する報酬点数は通常1点となり、平均賃金を下回る場合にはそれより低く、平均賃金を上回る場合にはそれより高くなる。年金額は、年金法上の期間を通じて得た報酬点数、年金の種別、1か月あたりの年金現在価値によって算定される。その算定方法については、松本前掲書、10ページ以下参照。

(32) Ebd.

(33) FAZ vom 16. April 2012.

- (34) FAZ vom 13. und 27. August 2012.
- (35) FAZ vom 3. September 2012. 労組に近いハンス・ベックラー財団の付属シンクタンクである市場経済景気調査研究所（IMK）の試算でも、平均的賃金を有し、2009年に年金受給を開始した年金生活者の場合、月額約680ユーロの高齢者基礎保障と同程度の年金を得るためには27年の保険料納付期間が必要であったが、2030年時点では32.6年の納付期間が必要になると予測された。さらに、平均所得の75%しかない労働者の場合には、2009年時点で36年、2030年時点で43.5年の保険料納付期間が必要であるとされた。FAZ vom 14. September 2012.
- (36) FAZ vom 3., 4., und 6. September 2012. ドイツ年金保険同盟も、フォン・デア・ライエンの試算においては、幼児養育期間や家族の介護期間の保険料納付期間への算入、将来の賃金・年金支給額の引き上げ分が考慮されておらず、実際には年金支給額はもっと高くなると批判した。
- (37) FAZ vom 4. Oktober 2012.
- (38) Parteitag der Christlich-Sozialen Union, 19./20. Oktober 2012, Beschluss des Parteitags, Lebensleistung honorieren -Sicherheit im Alter, S.1f.; FAZ vom 22. Oktober 2012.
- (39) FAZ vom 6. November 2012.
- (40) Der 25. Parteitag, Der CDU Deutschlands, Sonstige Beschlüsse, S.6; FAZ vom 3., 4. und 5. Dezember 2012.
- (41) FAZ vom 11. Januar 2013.
- (42) FAZ vom 11. September 2012.
- (43) FAZ vom 25. September 2012.
- (44) FAZ vom 23. Oktober 2012.
- (45) FAZ vom 30. Oktober 2012.
- (46) SPD-Parteivorstand (Hrsg.), Beschlüsse des 2. Parteikonvents 2012, 24. November 2012, Willy-Brandt-haus in Berlin, S.5ff.
- (47) 2013年連邦議会選挙の各党選挙綱領における年金政策に関する公約については、CDU-Bundesgeschäftsstelle (Hrsg.), Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017, Berlin 2013, S.45ff.; SPD-Parteivorstand (Hrsg.), DAS WIR ENTSCHEIDET. DAS REGIERUNGSPROGRAMM 2013-2017, Berlin 2013, S.79ff.; Bundestagswahlprogramm 2013 von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Berlin 2013, S.133ff.; Freie Demokratische Partei Bundesgeschäftsstelle, (Hrsg.), Bürgerprogramm 2013. Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2013, beschlossen auf dem Bundesparteitag vom 4. bis 5. Mai 2013 in Nürnberg, Berlin 2013, S.33ff.; Wahlprogramm der Partei DIE LINKE zur Bundestagswahl 2013, beschlossen auf dem Bundestagswahlparteitag, Dresden, 14. bis 16. Juni 2013, S.18ff.
- (48) FAZ vom 5. und 7. Juni 2013.
- (49) 2008年の金融危機と南欧諸国等の公的債務危機によってEU諸国は大きな打撃を受けたが、その中でドイツは大規模な国内景気対策、就業時間短縮労働者手当等の雇用維持政策、輸出の急速な回復等によって景気の悪化を短期間で食い止めることに成功した。その結果、公的年金保険の財政状況も当初予測されていたほど悪化せず、むしろ好転していった。2009年連邦議会選挙前には賃金の大幅な低下に起因する年金支給額の引き下げを実施しなければならない事態が懸念されていたが、実際には同年の平均賃金はごくわずかな低下にとどまり、この直前に改正された年金保護条項によって、年金支給額引き下げは回避された。

その後も、年金財政に関しては依然として慎重な見方が支配的であったが、2010年秋になると、経済・労働市場の状況回復によって同年の平均賃金上昇率が3%程度となり、それを基礎とした2011年夏の年金支給額調整の際には1%程度の年金支給額引き上げが可能になると予測されるようになった。この予測通り、年金支給額は2011年7月から0.99%引き上げられたが、この引き上げ率は、それまで延期されていた抑制要因の事後的实施を含むものであり、それがなければ2%あまりの引き上げが可能な状況となっていた。

さらに、2011年の賃上げ水準も引き続き高く推移したことから、同年10月には、ドイツ年金保険同盟は、2012年に旧西独地域で2.3%、旧東独地域で3.2%の大幅な年金支給額引き上げが可能であるとの予測を公表した。その際、景気拡大に伴う就業者数の増加から、就業者と年金受給者の比率を基準とする持続性要因は、2005年の導入以降初めて年金支給額を抑制する方向ではなく引き上げる方向に作用すると予測された。

このような年金財政の改善を受けて、連邦政府は保険料率引き下げ開始を当初予定の2014年から前倒しする意向さえ示すようになった。2011年8月には、（労使と政府の代表によって構成される）公的年金保険料算定部会は、2012年に保険料率を19.6%に、2013年には19.1%に引き下げることが可能であるとの予測を公表し、実際に年金保険料率は2012年1月に19.6%へと引き下げられた。

2012年に入っても、年金財政の短期的な改善状況はますます明確になり、翌2013年には年金保険料率をさらに19.0%まで引き下げることが可能であり、公的医療保険等と合計した社会保険料率全体では1ポイントの引き下げも可能であるとの予測が公表されるようになった。さらに、2012年8月になると、同年末の年金保険の積立金額が290億ユーロに達する可能性が高くなり、保険料率を18.9%に引き下げることさえ可能であると予測されるようになった。

このような状況を見たフォン・デア・ライエン労相は、2012年夏までには翌年の年金保険料率を19.0%へ引き下げる方針を明確にしていたが、その後さらに引き下げ幅が拡大され、同年秋には翌年の年金保険料率を19.6%から18.9%に引き下げることが決定された。この結果、社会保険料率全体も徐々に40%を下回ることになった。

(50) FAZ vom 14. und 24. Juni 2013.

(51) FAZ vom 25. Juli 2013; FAZ vom 2. September 2013.

(52) FAZ vom 30. Juli 2013.

(53) 2013年連邦議会選挙とその結果については、Richard Hilmer und Stefan Merz, Die Bundestagswahl vom 22. September 2013: Merkels Meisterstück, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1, 2014, S.175ff.; Matthias Jung/ Yvonne Schroth/ Andrea Wolf, Wählerverhalten und Wahlergebnis: Angela Merkels Sieg in der Mitte, in: Karl Rudolf Korte (Hrsg), Die Bundestagswahl 2013, Wiesbaden 2015, S.35ff.

(54) 連立交渉全体の分析については、Roland Sturm, Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2013: lagerübergreifend und langwierig, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1, 2014, S.207ff.

(55) FAZ vom 24. Oktober 2013; FAZ vom 20. November 2013.

(56) FAZ vom 30. Oktober 2013; FAZ vom 15. November 2013.

(57) FAZ vom 24. und 25. Oktober 2013.

(58) FAZ vom 30. Oktober 2013.

(59) FAZ vom 9. November 2013.

(60) Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S.51ff. 連立協定全体の分析に関しては、Timo Grunden, Das Programm der Großen Koalition: Eine Regierung der sozialstaatlichen Restraktion? In: Korte, op.cit., S.509ff.

(61) FAZ vom 29. November 2013; FAZ vom 6. Dezember 2013.

(62) FAZ vom 9. Dezember 2013.

(63) FAZ vom 13. Dezember 2013; FAZ vom 10. Januar 2014.

(64) Ebd.; FAZ vom 28. und 30. Dezember 2013.

(65) Deutscher Bundestag, Drucksache 18/187, Entwurf eines Gesetzes zur Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2014 (Beitragssatzgesetz 2014); FAZ vom 14. Februar 2014; Bundesgesetzblatt Teil I Jahrgang 2014, Nr. 11, Ausgegeben zu Bonn am 31. März 2014, S.260.

(66) Deutscher Bundestag, Drucksache 18/909, Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der

gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz).

(67) FAZ vom 20. und 30. Januar 2014.

(68) さらに、ドイツ年金保険同盟からは、「63歳からの割引なしの年金」は技術的理由からも実施できないとする批判が提起された。ナーレス労相は待機期間に算入する失業期間を失業手当受給期間のみとする方針であったが、年金保険金庫が保有しているデータでは、1978年から2001年に関して（ハルツ改革以前の）失業手当受給期間と失業扶助受給期間の区別がなされておらず、連邦雇用エージェンシー（BA）も、失業を理由とした給付の種類についての情報を5年以上保管していなかった。さらに、年金保険側は、そもそも失業手当受給期間と失業扶助受給期間を区別すること自体に客観的正当性がないと指摘した。年金保険同盟によれば、第一にこれらの規定は何度も改正されており、第二に労働者が短期間の失業を何度も繰り返した場合一度に長期にわたって失業した場合で待機期間への算入の可能性が異なることになってしまうと考えられた。これらの理由から、年金保険側は、ナーレスの提案しているような失業期間の区別をすべての労働者に対して長期の就業期間全体にわたって公正な形で実施することは不可能であると主張した。

失業期間の区別をデータによって裏付けることが困難であるという年金保険側の指摘に対して、労働省は、45年の待機期間を有する労働者の多くは決して長期の失業に陥ったことはなく、何も証明する必要はないとしたうえで、各州保険庁が詳細な情報を保管していることから、データ不足はそれほど深刻なものではないと反論した。さらに、政府は年金改革法案の閣議決定にあたって、45年以上の待機期間を有していることについて他の証明方法のない労働者に対しては、待機期間に関する「宣誓保証」を行わせるという手続をとることを追加した。FAZ vom 23. und 28. Januar 2014.

(69) FAZ vom 24. Januar 2014. FAZ紙は、連立与党首脳のこのような方針を典型的なクライアント政治であるとして、次のように批判した。

「年金以上に政界、経済界、社会を騒がすテーマはほとんどない。この政治的アジェンダはドイツ国民の急速な高齢化に沿ったものである。近年高齢化がわが国の都市やゲマインデをどれほど強く特徴づけているかは、アジアの若い諸国からドイツに戻ってくると、特に目につく。わが国では選挙も高齢者によって決定されることを考えれば、それは論理必然的なことである。連邦統計庁のデータはそのことを証明している。前回の連邦議会選挙において、60歳以上の世代は2,130万人で、30歳以下の有権者の2倍以上の数を占めた。高齢者は特に熱心な有権者でもあり、そのうえ多くの若者は投票を棄権していることから、選挙結果に対する高齢者の影響力は、その数よりもさらに大きくなっている。

CDU/CSUが『母親年金』を自らの中心的なテーマにしたことは、選挙戦術的には大当たりであった。CDUはそれによって男性の間でよりも女性の間で明確に多くの票を獲得し、1970年代以降最高の得票率を獲得した。SPDも『63歳からの年金』計画によって高齢者から多くの票を得た。今や連立与党は約2,000億ユーロのばらまきによって、母親に対する少額の年金割増や専門労働者に対する早期年金といった形で、自らの支持者にサービスをしている。」FAZ vom 29. Januar 2014.

(70) FAZ vom 30. Januar 2014; FAZ vom 3. Februar 2014.

(71) FAZ vom 26. Februar 2014.

(72) FAZ vom 7. und 17. März 2014.

(73) FAZ vom 5. April 2014.

(74) FAZ vom 7. April 2014.

(75) Ebd.; FAZ vom 9. April 2014; FAZ vom 6. Mai 2014.

(76) FAZ vom 2., 4. und 16. April 2014; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die Pflicht des Arbeitgebers zur Erstattung von Arbeitslosengeld nach § 147 a SGB III, Historische Entwicklung und aktuelle Rechtslage, WD6-3000-171/07, 2007.

(77) FAZ vom 22. April 2014.

(78) FAZ vom 4. April 2014.

(79) FAZ vom 5. Mai 2014.

(80) FAZ vom 20. Mai 2014.

(81) シーバーリングが提案した「期限日」方式に対しては、内務省と司法省が懸念を示した。両省によれば、早期退職年金の濫用対策という理由だけで一定の期限日以降の失業期間の算入を一律的に排除することは、違憲の疑いを招く危険性があった。また、年金受給開始直前の2年間の失業期間だけを算入から除外するという「移動期限日」方式に対しても、両省は否定的な態度をとった。他方、両省はそれらに代わる方式として、失業状態から年金受給開始までの間が12週間の阻止期間より短い場合（労働者が自ら退職した場合）には失業期間を待機期間に算入しないという方式を提案した。さらに、両省は、これと連動して、SPDの提案と同様に、企業側が高齢労働者を解雇した場合には、経営者に対して当該労働者の失業手当及び社会保険料弁済義務を課すという措置を提案した。しかし、連立与党間の妥協では、結果的に「移動期限日」方式が採用された。

ただし、この「移動期限日」方式にも抜け穴があり、例えば、労使が合意の上で61歳から労働時間を1か月あたり15時間未満に削減し、実質月額所得を165ユーロ以下（この額を越えた場合には失業手当と相殺される）にすれば、2年間にわたって失業手当を満額受給できる一方、形式上年金保険料を支払い続けることによって63歳の時点で45年間の待機期間という条件を満たすことができると指摘された。また、連邦議会専門調査局は、「移動期限日」方式の下では労働者が事実上企業側の都合で失業状態になった場合と、企業倒産によって失業した場合で異なった扱いを受けることになり、憲法上の平等原則に関する疑いがあると指摘した。FAZ vom 18. Juni 2014; FAZ vom 10. Juli 2014.

(82) FAZ vom 20., 21. und 27. Mai 2014.

(83) FAZ vom 24. Mai 2014; Bundesgesetzblatt Teil I Jahrgang 2014, Nr. 27, Ausgegeben zu Bonn am 26. Juni 2014, S.787ff.

* 本稿は平成28年度科学研究補助金基盤研究（C）「政策を分析視角としたドイツ政党システム流動化の研究」の研究成果の一部である。また、現地での調査に際して、柳秀直ミュンヘン総領事及び佐藤公紀在ドイツ日本国大使館専門調査員から多大の支援を得た。ここに改めて謝意を表したい。